

Fattigdom og levekår i Norge – Status 2013

© NAV Mars 2014

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5, St. Olavs plass
0130 Oslo

Rapporten kan bestilles per e-post: arbeid.og.velferd@nav.no

Rapporten er tilgjengelig på www.nav.no på siden «Tall og analyse»

ISBN 978-82-551-2345-3

Fattigdom og levekår i Norge – Status 2013

Av Stein Langeland, Eva Herud og Silje Ohrem

NAV-rapport 2014:1

Forord

Fattigdom er et politisk tema som ulike regjeringer har vært opptatt av. Temaet har stor interesse i et land som regnes blant et av verdens rikeste og hvor de fleste innbyggere de siste årene har fått ta del i den sterke inntektsveksten Norge har hatt. Likevel finner vi mange grupper som står utenfor viktige sosiale arenaer på grunn av vanskelig økonomi eller dårlige levekår.

Som fagdirektorat for de sosiale tjenester innenfor arbeids- og velferdspolitikken skal direktoratet følge med på og vurdere forhold som som påvirker levekår for utsatte grupper og utviklingen i de sosiale tjenestene. Vi utarbeider derfor hvert år på oppdrag fra Arbeidsdepartementet denne rapporten om tilstanden på fattigdoms- og levekårsområdet i Norge. Denne gangen har vi lagt vekt på å belyse temaer som viser sammenhengen mellom utviklingstrekkene i arbeidsmarkedet og levekår blant NAVs brukergrupper og stønadsmottakere. Vi har også belyst aktuelle utfordringer og hvordan NAVs ulike virkemidler kan innrettes for å motvirke fattigdom.

Rapporten oppsummerer og oppdaterer mye av den nye forskningen og statistikken som fins på området. Dette har også blitt gjort i tidligere rapporter. I tillegg har vi to fordypningstemaer; erfaringene fra Kvalifiseringsprogrammet og situasjonen for unge og unge voksne. Rapporten bygger på nyere offentlig tilgjengelig forskning og statistikk, i tillegg til NAVs egne registre og analyser.

Rapporten er utarbeidet i et samarbeid mellom Kunnskapsstaben og Tjenesteavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Mange av medarbeiderne i Kunnskapsstaben og Tjenesteavdelingen har bidratt med tekstbidrag og innspill til rapporten. Stein Lange-land har hatt redaksjonsansvar for rapporten med Eva Herud og Sille Ohrem som hovedansvarlige for de ulike kapitlene i publikasjonen. Ivar Åsland Lima har hatt hovedansvar for temakapitlet om Kvalifiseringsprogrammet.

Takk til alle medarbeidere i Utredningsseksjonen og Budsjettsseksjonen i Kunnskapsstaben og Oppfølgingsseksjonen i Tjenesteavdelingen som har bidratt med innspill og figurer til publikasjonen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Mars 2014



Joakim Lystad
Arbeids- og velferdsdirektør

Sammendrag

Norge er et av verdens rikeste land med jevn og stabil inntektsfordeling. Den økonomiske veksten har de siste årene vært høyere enn i de fleste andre land, samtidig har andelen innbyggere med lav inntekt holdt seg på et stabilt lavt nivå. Utviklingen viser at de fleste innbyggerne i Norge har hatt en positiv inntektsutvikling de siste årene. Det er likevel noen grupper som har så lav inntekt og levestandard at dette begrenser deres muligheter for sosial deltakelse.

Lavinntekt

- **Stabil andel med lavinntekt**

De siste årene har det vært små endringer i andelen av befolkningen med lavinntekt uavhengig av hvilken definisjon for lavinntekt vi velger. I perioden 2006–2008 til 2009–2011 har andelen lavinntekt falt fra 8,2 prosent til 7,7 prosent, dersom vi benytter EUs mål for vedvarende lavinntekt. Dersom vi ser på den årlige utviklingen fra 2010 til 2011 har andelen med lavinntekt økt svakt.

- **Realinntektsveksten omfatter de fleste grupper – også de som ligger nederst på inntektskalaen**

Andel personer med lavinntekt er et relativt, inntektsbasert mål fordi det defineres som en inntekt som er lavere enn en fast prosent av landets «medianinntekt». Dette betyr at vi kan få flere i lavinnteksgruppen, selv om de med lavest inntekt også får inntektsvekst. Når vi i stedet ser på utviklingen i andelen med lavinntekt justert for prisstigningen, viser beregningene at de fleste husholdningene i Norge har hatt en sterk realinntektsvekst de siste ti år.

- **Andelen unge med lavinntekt har økt, mens andelen eldre har gått ned**

Tidligere var eldre spesielt utsatt for lavinntekt, men den demografiske sammensetningen av lavinnteksgruppen har nå endret seg. Andelen over 66 år med lavinntekt har falt betydelig. I perioden 2009–2011 var andelen med lavinntekt for første gang høyere blant unge mellom 18 og 34 år (utenom studenter)

enn blant de over 66 år. Hvis vi tar hensyn til formue synker andelen eldre med lavinntekt ytterligere.

- **Innvandrerbarn utgjør en stadig større andel av barn i lavinntektshusholdninger**

Andelen barn i husholdninger med lavinntekt økte fra 1996 til 2008, men har holdt seg stabil de siste årene. Imidlertid utgjør andelen barn med innvandrerbakgrunn en gradvis større andel av alle barn med lavinntekt. Dette skyldes bl.a. at vi har hatt høy og økende innvandring de siste årene.

- **Innvandrere er overrepresentert i lavinnteksgruppen**

I 2011 hadde 36 prosent av alle personer i husholdninger der hovedinntektstaker var innvandrere med landbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika en inntekt under lavinntektsgrensen dersom vi benytter EUs definisjon. Det er store forskjeller mellom innvandrere fra ulike land. Sannsynligheten for å være fattig blant innvandrere avtar i løpet av de fem første årene i Norge. Men deretter blir mange av innvandrerne værende mer permanent på et lavt inntektsnivå.

Arbeid og lavinntekt

- **Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for fordeling av inntekter og beskyttelse mot fattigdom**

Inntekt fra lønnet arbeid er den viktigste og vanligste inntektskilden for norske husholdninger. Personer mellom 25 og 65 år som bor i en husholdning uten personer med varig yrkestilknytning, har fem ganger høyere sannsynlighet for å ha vedvarende lavinntekt enn alle andre i samme aldersgruppe. Utviklingen i lavinntekt er derfor sterkt påvirket av sysselsettingutviklingen for ulike grupper. Økt sysselsetting av eldre styrker deres inntekt i form av lønn og pensjon. Andelen yngre i arbeid er blitt redusert, og andelen yngre med lavinntekt har økt gradvis over de siste årene. Særlig blant aleneboende under 35 år har andelen med lavinntekt økt som følge av svakere arbeidsmarked etter finanskrisen.

- **Høy arbeidsinnvandring kan svekke utsatte gruppers mulighet for deltakelse i arbeidsmarkedet**

De senere årene har høy nettoinnvandring gitt høy vekst i befolkning og sysselsetting. Dette har gitt et fleksibelt og velfungerende arbeidsmarked og bidratt til å redusere mangelen på arbeidskraft i mange bransjer. Men høy arbeidsinnvandring kan også gi økt konkurranse for sammenlignbare grupper av norske arbeidstakere og gjøre det vanskeligere for utsatte grupper å komme inn på arbeidsmarkedet. Dette vil særlig gjelde personer med redusert arbeidsevne, ungdom som verken er i jobb eller utdanning, eller etablerte innvandrere som ikke kommer i jobb. I tiden framover er det derfor viktig å følge med på hvordan endringer i norsk økonomi og arbeidsmarked påvirker utviklingen i lavinntekt og levekår for disse gruppene i befolkningen.

Lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV

- **Forekomsten av lavinntekt er høyere blant mottakere av midlertidige ytelser fra NAV enn for alders- og uførepensjonister**

Ytelsene fra folketrygden og andre ytelser fra NAV gir økonomisk trygghet når man ikke er i stand til å jobbe, og bidrar til utjevning av inntekt og levekår. Ytelsene bidrar sterkt til å redusere andelen med lavinntekt i Norge, sammenlignet med velferdsordningene i mange andre land.

Det har vært en betydelig nedgang i andelen pensjonister som faller under lavinntektsgrensen de siste årene. Dette skyldes at minste pensjonsnivå har økt mer enn den generelle lønnsutviklingen, særlig i perioden 2008–2010. I tillegg er antallet minstepensjonister blitt redusert fordi nye alderspensjonister har hatt høyere opptjening enn eldre pensjonister.

Med unntak av minstepensjonistene, er lavinntekt mer utbredt blant mottakere av midlertidige ytelser fra NAV enn blant uføre- og alderspensjonister. 27 prosent av mottakerne av arbeidsavklaringspenger hadde lavinntekt etter EU-60-definisjonen i 2011.

- **Økende andel av sosialhjelpsmottakerne i lavinntektsgruppen**

Litt over halvparten av mottakerne av økonomisk sosialhjelp hadde inntekt under 60 prosent av medianen (EU-skala) i 2011, som er noe høyere enn i årene før. Disse utgjorde den største gruppen av NAVs brukere med lavinntekt målt i antall personer. Det er blant deltakerne på kvalifiseringsprogrammet som mottar kvalifiseringsstønad at vi finner de høyeste andelen med lavinntekt av de som mottar ytelser fra NAV.

- **Barn med kun én forsørger har høy risiko for å havne i lavinntektsgruppen**

Barn som har én forsørger har mer enn tre ganger så stor sannsynlighet for å havne i lavinntektsgruppen enn barn med to forsørgere. Andelen enslige forsørgere med lavinntekt økte noe i 2011. Kontantoverføringer fra NAV utgjør en betydelig andel av samlet inntekt for enslige forsørgere med lavinntekt.

Levekår

- **Personer med lav inntekt har dårligere helse, opplever materielle og sosiale mangler – og det oppleves som skambelagt å ha dårlig råd**

I Norge har vi et godt utbygget velferdssystem som gjør at folk med små økonomiske ressurser har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Likevel ser vi at lav husholdningsinntekt bidrar til materielle og sosiale mangler.

Levekårsundersøkelsene viser også at personer med lavinntekt oftere har dårligere helse enn personer uten lavinntekt. Særlig er det en overrepresentasjon av personer med psykiske problemer. Vi ser også at personer med lavinntekt oftere bor alene og har mindre sosial kontakt. Barn i lavinntektsfamilier deltar i mindre grad enn andre i barnehage, SFO og fritidsaktiviteter. Forskningsresultatene viser også at det ofte er knyttet skam til det å ha dårlig råd.

- **Tilstrammingen på boligmarkedet har medført økt gjeld og en sterk økning i tildeling av midlertidige boliger fra NAV**

Stadig flere har trygge og stabile boforhold som gir grunnlag for velstandsutvikling. Likevel blir 150 000

personer vurdert som vanskeligstilte på boligmarkedet. De aller fleste av disse leier bolig, og 3 av 4 av disse har vedvarende lavinntekt. Veksten og presset boligmarkedet har ført til høy lånevekst både blant personer som eier og leier bolig i perioden 2007–2012. Dette skyldes tilstramningen på boligmarkedet på grunn av sterk befolkningsvekst, høy innvandring, og sysselsettingsvekst i en del sentrale områder i landet. I 2012 ble det rapportert om 4400 husstander med midlertidige botilbud, som er en økning på hele 1500 fra 2009.

Sosiale tjenester

Økonomisk sosialhjelp

- **Antallet mottakere av sosialhjelp er redusert de siste to årene**

Økonomisk sosialhjelp skal sikre at alle har tilstrekkelig midler til livsopphold. I løpet av 2012 fikk til sammen 115 000 personer økonomiske sosialhjelp som er en nedgang på 3 000 sammenlignet med året før. Antallet har falt de to siste årene. 3,5 prosent av befolkningen mellom 18 og 66 år mottok økonomisk sosialhjelp i løpet av 2012. Andelen som mottar sosialhjelp er høyest i aldersgruppen 18 – 24 år. Andelen av befolkningen mellom 25 og 66 år som fikk sosialhjelp var i 2012 lavere enn på svært lang tid.

Innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne og utgjorde i 2012 35 prosent av denne gruppen. Dette skyldes at innvandrerbefolkningen har økt de siste årene. Andelen personer med innvandrerbakgrunn som får sosialhjelp, er likevel blitt redusert.

Kvalifiseringsprogrammet

- **Nedgang i antall deltakere**

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) skal motivere og kvalifisere deltakerne for å komme i arbeid. Prosjektet er rettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp og er et av regjeringens viktige virkemidler i kampen mot fattigdom. Programmet ble gradvis innført i perioden 2008–2010, og antall deltakere nådde en foreløpig topp på 8900 i 2010. Siden har det vært en nedgang i antall deltakere. Nedgangen har fortsatt i 2013, men ser nå ut til å ha flatet ut. I november 2013 var det 5 670 deltakere i programmet.

En kartlegging blant veiledere i prosjektet har gitt oss økt kunnskap om denne nedgangen. De fleste rapporterte om innsnevring av målgruppen og nedgang i antall potensielle deltakere som årsak til nedgangen. Kartleggingen viser også at det er stor variasjon i kommunenes prioriteringer og innretning av programmet.

- **En av fem i jobb etter 2 år**

Ifølge kommunenes rapportering til Arbeids- og velferdsdirektoratet har en av tre deltakere i kvalifiseringsprogrammet gått over i ordinært arbeid etter fullført eller planmessig avviklet program så langt i år. I en registeranalyse har vi sett nærmere på hvordan det har gått på lenger sikt. Denne viser at andelen i jobb var redusert til 20 prosent to år etter programmet. Nesten dobbelt så mange mottok en helserelatert ytelse fra NAV.

- **Gode resultater av HPMT-metodikk**

De siste årene har Arbeids- og velferdsdirektoratet prøvd ut fagutviklingsprogrammet «Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming» (HPMT) for oppfølging av deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Formålet har vært å styrke det sosialfaglige oppfølgingsarbeidet i NAV, ved å vektlegge systematikk og tilby et verktøy for å gjøre et kvalitativt godt oppfølgingsarbeid. Programmet er blitt evaluert gjennom et randomisert kontrollert forsøk. Resultatene viser at deltakerne i kvalifiseringsprogrammet fra kontorer som har iverksatt HPMT har en høyere overgang til arbeid enn deltakerne ved sammenligningskontorene. Dette viser at systematisk kunnskapsbasert arbeid i prosjektene bidrar til å øke kvaliteten på oppfølgingen, noe som gir gode resultater for brukerne.

Ungdom og unge voksne

Generelt har ungdom i Norge gode levekår, men både andelen og antallet med lavinntekt har økt de siste årene.

- **Andelen unge som står utenfor arbeidsmarkedet på grunn av psykiske helseproblemer øker samtidig som frafallet fra videregående opplæring holder seg stabilt høyt.**

De siste årene har det vært en gradvis økning i antall unge og unge voksne som blir stående utenfor arbeidsmarkedet på grunn av psykiske lidelser. Blant mange av de unge og unge voksne som mottar helse relaterte ytelser er det mange som ikke har arbeidserfaring og som har falt ut av utdanningssystemet på grunn av psykiske lidelser og plager. Å ikke fullføre videregående skole gir en betydelig risiko for framtidig utenforskap. De som ikke fullfører er overrepresentert blant mottakere av offentlige ytelser. Mye tyder på at frafallet starter tidlig – og skyldes ofte at de mangler grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen.

- **Gode erfaringer med egne ungdomsveiledere i NAV-kontorene**

Det gjøres mye godt arbeid med ungdom på NAV-kontorene. Mange kontor har valgt å organisere arbeidet i egne team eller med egne ungdomsveiledere. Dette bidrar til å profesjonalisere veiledernes arbeid opp mot ulike offentlige samarbeidspartnere og tiltaksarrangører. Best resultat får man når ungdommen følges tett opp av dedikerte medarbeidere med særlig engasjement og kompetanse på denne gruppen. For å hindre at ungdom marginaliseres er det nødvendig for NAV å komme tidlig inn med aktive tiltak. Da er det viktig å samarbeide godt med opplæringsmyndighetene og oppfølgingstjenesten, men også med helsetjenesten når det er nødvendig.

Utfordringer for NAV – og mulige løsninger

Det viktigste virkemiddelet for å hindre fattigdom er å sørge for at folk kommer i arbeid. I Norge ser vi at flere grupper med lavinntekt og vanskelige levekår har særlige utfordringer i forhold til arbeid. Dette gjelder familier med ulike sosiale utfordringer, kvinner med innvandrerbakgrunn og ungdom utenfor arbeid og utdanning. I tillegg er det mange som står utenfor arbeidslivet på grunn av psykiske helseutfordringer.

Disse målgruppene har ofte sammensatte utfordringer, og for å hindre at fattigdom går i arv mellom generasjoner, er det viktig å komme tidlig inn og gi

disse relevante og koordinerte tilbud fra NAV og andre hjelpeinstanser.

Vi har i rapporten dokumentert og drøftet aktuelle utfordringer ulike grupper står ovenfor – og hvordan NAV kan bidra til å hjelpe disse på en bedre måte gjennom etablering av ulike samarbeidsløsninger og tiltak.

Lavinntektsfamiliene

Mange av lavinntektsfamiliene opplever en opphopning av dårlige levekår som berører hele familien. I slike sammenhenger vil det ofte være behov for å gi familiene et samordnet tjenestetilbud fra flere offentlige aktører. Tilsynene ved NAV-kontorene har vist at barns behov ofte ikke kartlegges tilstrekkelig ved behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp fra personer med forsørgeransvar for barn. Hensynet til barna bør derfor ivaretas bedre og styrkes i samsvar med intensjonen i loven om sosiale tjenester ved NAV-kontorene.

Personer med psykiske lidelser

Mange står utenfor arbeidslivet på grunn av psykiske helseutfordringer, og for mange av disse vil arbeid være helsebringende. Mange av jobbene i dagens arbeidsmarked krever både formell kompetanse, erfaring og sosiale ferdigheter. Dette er utfordrende for personer som har stått utenfor arbeidslivet på grunn av psykiske helseplager. NAV har mange virkemidler og tiltak som kan benyttes for at flere kan prøve seg i arbeidslivet og/eller beholde arbeid. Det er i slike tilfeller viktig å komme tidlig inn i et sykdomsforløp og sikre nødvendig parallell medisinsk oppfølging under tiltaksperioden. Dette krever konkrete og forutsigbare samarbeidsløsninger både opp mot helsetjenesten, den enkelte tiltaksarrangør og arbeidsgiver.

Kvinner med innvandrerbakgrunn

Kvinner med innvandrerbakgrunn har vesentlig svakere arbeidstilknytning enn befolkningen for øvrig. Særlig gjelder dette kvinner fra land med liten tradisjon for kvinnelig yrkesdeltakelse, og kvinner uten utdanning og med store omsorgsoppgaver. Det kan være vanskelig å finne egnede arbeidsrettede tilbud til denne gruppen. For disse kan det være et

mål i seg selv at de får styrkede språkferdigheter. Gode ferdigheter i norsk kan gjøre dem bedre i stand til å håndtere hverdagslivet med kontakt med offentlige kontorer og oppfølging av barn i barnehage, skole og fritidsaktiviteter. For disse kan et mål om å styrke foreldrerollen og samfunnsdeltakelsen være mer realistisk enn lønnsarbeid. For å hindre reproduksjon av utenforskap og fattigdom til neste generasjon, kan dette være et viktig resultat.

Tiltak for å styrke oppfølgingsarbeidet

Oppfølgingsarbeid tar tid og krever gode ferdigheter hos NAVs medarbeidere. For å få til et godt resultat er det derfor viktig å gi prioritet til arbeidet med kvalifisering og oppfølging av brukerne. Evalueringer av effekten av de arbeidsrettede tiltak gir ofte sprikende konklusjoner, men det er likevel en tendens til at utplassering i ordinært arbeidsliv gir høyest overgang til ordinært arbeid. Da er det nødvendig at medarbeiderne på NAV-kontoret har god kunnskap om arbeidsmarkedet, de krav som stilles i arbeidslivet og hvilket kompetansebehov de enkelte arbeidsplassene har lokalt. NAV har iverksatt en rekke tiltak det siste året for å styrke den arbeidsrettede oppfølgingen og medarbeidernes markeds- og veiledningskompetanse. Forskingen tyder også på at tett og kvalitativt god oppfølging er avgjørende for å sikre at tiltakene skal ha effekt. Dette krever at oppfølgingen omfatter alle involverte aktører, ikke bare bruker, men også tiltaksarrangør, skoleplass og arbeidsgivere.

Styrking av NAVs rolle som kunnskapsaktør

NAV skal være en kunnskapsrik samfunnsaktør som holder offentligheten informert om utviklingen på våre fagområder. Vi har på mange områder god overvåkning og mye kunnskap, men det finnes fortsatt områder der det behov for mer forskning og et bedre statistikkgrunnlag. Statistikkgrunnlaget og kunnskapen om en del av NAVs brukere er fortsatt for svak, blant annet for brukere av de sosiale tjenestene. Vi planlegger derfor en gjennomgang for å styrke statistikkgrunnlaget innenfor disse områdene.

NAV-kontoret er kommunens viktigste velferdsaktør. Lov om sosiale tjenester i NAV pålegger kom-

munen å utføre en rekke generelle oppgaver i lokalsamfunnet. Blant annet skal NAV-kontoret gjøre seg kjent med innbyggernes levekår og følge med på faktorer som kan skape eller opprettholde sosiale problemer i sitt område. For å forebygge slike problemer, er det behov for at NAV-kontoret tar ansvar for å informere og orientere både lokalbefolkningen, politikerne og andre aktører om de aktuelle utfordringene i sitt lokalmiljø.

Nytt fattigdomsmål?

Ulike definisjoner, målemetoder og innfallsvinkler når det gjelder fattigdom og lavinntekt gjør at den politiske diskusjonen ofte preges mer av uenighet om omfang og utvikling, enn av virksomme metoder for å nå de som trenger hjelp, og å sette i verk tiltak som forebygger utenforskap. I Danmark har et ekspertutvalg nå foreslått et nytt fattigdomsmål basert på en kombinasjon av et relativt inntektsmål supplert med kartlegginger som belyser innbyggernes mangler på sentrale materielle goder og deltakelse på sosiale arenaer. Vi tror at en tilsvarende gjennomgang i Norge med sikte på finne et egnet mål for fattigdom som har bred politisk enighet og legitimitet, vil kunne dreie diskusjonene fra antall og andel fattige over mot hva som er virksomme tiltak og virkemidler for å bekjempe fattigdom.

Innhold

1. INNLEDNING	1
2. FATTIGDOM, ULIKHET OG LEVEKÅR	2
2.1 Inntektsutvikling og inntektsfordeling	2
2.2 Lavinntekt	5
2.2.1 Ulike definisjoner på lavinntekt	5
2.2.2 Årlig og vedvarende lavinntekt	5
2.2.3 Treffsikkert fattigdomsmål?	8
2.2.4 Demografiske variasjoner i lavinntekt	10
2.3 Arbeid og lavinntekt	12
2.3.1 Arbeidsmarkedets betydning for inntektsfordelingen	12
2.3.2 Arbeidsmarkedstilknytning og lavinntekt	13
2.3.3 Hovedtrekk i arbeidsmarkedsutviklingen i Norge	14
2.3.4 Nærmere om utviklingen i sysselsetting etter alder og lavinntekt	14
2.3.5 Sysselsettingen av innvandrere og inntektsutvikling	16
2.4 Lavinntekt blant personer med ytelse fra NAV	18
2.4.1 Alders- og uførepensjon	18
2.4.2 Mottakere av arbeidsavklaringspenger	20
2.4.3 Langtidsledige	21
2.4.4 Økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad	22
2.4.5 Enslige forsørgere	23
2.5 Levekår	26
2.5.1 Levekårsundersøkelser	26
2.5.2 Helse og sosial kontakt	26
2.5.3 Boforhold og boligmiljø	28
2.5.4 Psykososiale konsekvenser av fattigdom	29
2.6 Norge i det internasjonale bildet	29
3. SOSIALE TJENESTER	33
3.1 Økonomisk sosialhjelp	33
3.1.1 Vilårsbruk	33
3.1.2 Utviklingen i antall mottakere og utgifter	33
3.1.3 Langtidsmottakere og hovedinntektskilde	34
3.1.4 Forhold til arbeidsmarkedet	35
3.2 Kvalifiseringsprogrammet	37
3.2.1 Utviklingen i antall deltakere	37
3.2.2 Overgang til arbeid og AAP	38
3.2.3 Erfaring med kvalifiseringsprogrammet – og noen utfordringer	39

4. UNGDOM OG UNGE VOKSNE	42
4.1 Innledning	42
4.2 Ungdom og levekår	42
4.2.1 Lavinntekt og materielle og sosiale mangler	43
4.2.2 Helse og sosial kontakt	43
4.2.3 Opplæring og frafall	45
4.2.4 Bolig	46
4.2.5 Arbeid og arbeidsledighet	46
4.3 Ungdom utenfor – NAVs rolle	49
4.3.1 Naving?	49
4.3.2 Hvordan jobbe med ungdom på NAV-kontorene?	51
5. OPPSUMMERINGER OG VURDERINGER – UTFORDRINGER FOR NAV	54
5.1 Nye lavinntektsgrupper	54
5.2 Flere i arbeid	54
5.2.1 Ungdom må prioriteres – et felles ansvar	54
5.2.2 Familieperspektiv i NAV	55
5.2.3 Psykisk helse	56
5.2.4 Mer kvalitet i oppfølgingsarbeidet	57
5.2.5 Markedsretting av tiltaksarbeidet	59
5.2.6 Kompetanseheving tilpasset brukers forutsetninger og behov	59
5.3 Et velfungerende sikkerhetsnett	60
5.3.1 Aktivitet og inkludering	60
5.3.2 Inntektssikring, ytelse og aktivitet – en helhetlig insentivpolitikk	61
5.4 Mer kunnskap og bedre overvåking	61
5.4.1 Trenger vi et mer målrettet og treffsikkert fattigdomsmål?	62
REFERANSER	64

1. Innledning

Fra 2000-tallet har fattigdomsutfordringene hatt stor politisk oppmerksomhet. Det er utarbeidet flere handlings- og tiltaksplaner, offentlige utredninger og stortingsmeldinger om temaet. Skiftende regjeringer har etablert og styrket ulike tiltak og tilskuddsordninger. Det økte fokuset har også gjort at det er blitt forsket mye på fattigdom og sosial eksklusjon.

Solberg-regjeringen har i sin politiske plattform uttalt at «Regjeringen vil jobbe for at Norge skal være et land med små forskjeller og minimal fattigdom. Regjeringens viktigste tiltak for å bekjempe fattigdom er en god skole som utjevner sosiale forskjeller og et åpent arbeidsliv med plass til alle. Likevel vil det finnes mennesker som står utenfor viktige sosiale arenaer på grunn av dårlig økonomi eller dårlige levekår. Regjeringen mener det er en viktig samfunnsoppgave å sikre at også disse får den hjelpen de trenger.»

Denne rapporten bygger videre på tidligere rapporter og er den femte i rekken. I årets rapport om fattigdom og levekår gir NAV en samlet presentasjon av offentlig tilgjengelig statistikk og nyere forskning på fattigdoms- og levekårsområdet. Analysene er blant annet basert på både NAVs egne registre, undersøkelser og SSBs analyser av inntekts- og formuestatistikken samt levekårsundersøkelsene. I årets versjon har vi lagt økt vekt på å belyse fattigdom og levekår i sammenheng med ulike gruppers tilknytning til arbeidsmarkedet og inntektssituasjonen for mottakere av NAVs ytelser.

Et av fordypningstemaene er ungdoms levekår. Her blir blant annet utfordringer knyttet til bruk av virkemidler og metoder og i NAVs tjenesteutøvelse drøftet på grunnlag av nyere forskningsresultater. I tillegg er det gitt en utdypende presentasjon av to analyser om Kvalifiseringsprogrammet. Den ene omfatter situasjonen for deltakere som har avsluttet programmet etter en toårsperiode. Den andre er en utdypende analyse av utfordringer og problemstillinger knyttet til organisering og gjennomføring av programmet basert på en spørreundersøkelse av veiledere ved utvalgte NAV-kontor.

I rapportens kapittel 5 er det gitt en omfattende drøfting av de utfordringene NAV står overfor med vekt på oppfølgingsarbeidet særlig knyttet til målgrupper med store levekårsutfordringer. Dette temaet omhandler hvordan NAV-kontorene kan arbeide for å motvirke utenforskap. Kapitlet bygger både på erfaringer fra praksisfeltet og evalueringer av NAVs innstats på området.

2. Fattigdom, ulikhet og levekår

2.1 Inntektsutvikling og inntektsfordeling

Et viktig formål med denne rapporten er å belyse nærmere utviklingen i fattigdom og levekår i Norge. For å gi en bakgrunn til denne analysen, vil vi i dette avsnittet presentere kort noen indikatorer som illustrerer hovedtrekkene i inntektsutviklingen og inntektsfordelingen i Norge de siste tiårene.

Norge er et av verdens rikeste land med økende realinntekt over mange år. Vi har jevn inntektsfordeling og relativt små forskjeller i levekår. Under perioden etter konjunkturomslaget og finanskrisen i 2008 har Norge styrket sin posisjon som et av verdens rikeste land. Figur 1 viser utviklingen i prisjustert bruttonasjonalprodukt per innbygger¹ fra 1995 fram til utgangen av 2012. Etter et fall i produksjonen under finanskrisen har Norge hatt en

høyere inntekstvekst enn de fleste andre land regnet etter bruttonasjonalproduktet pr innbygger.

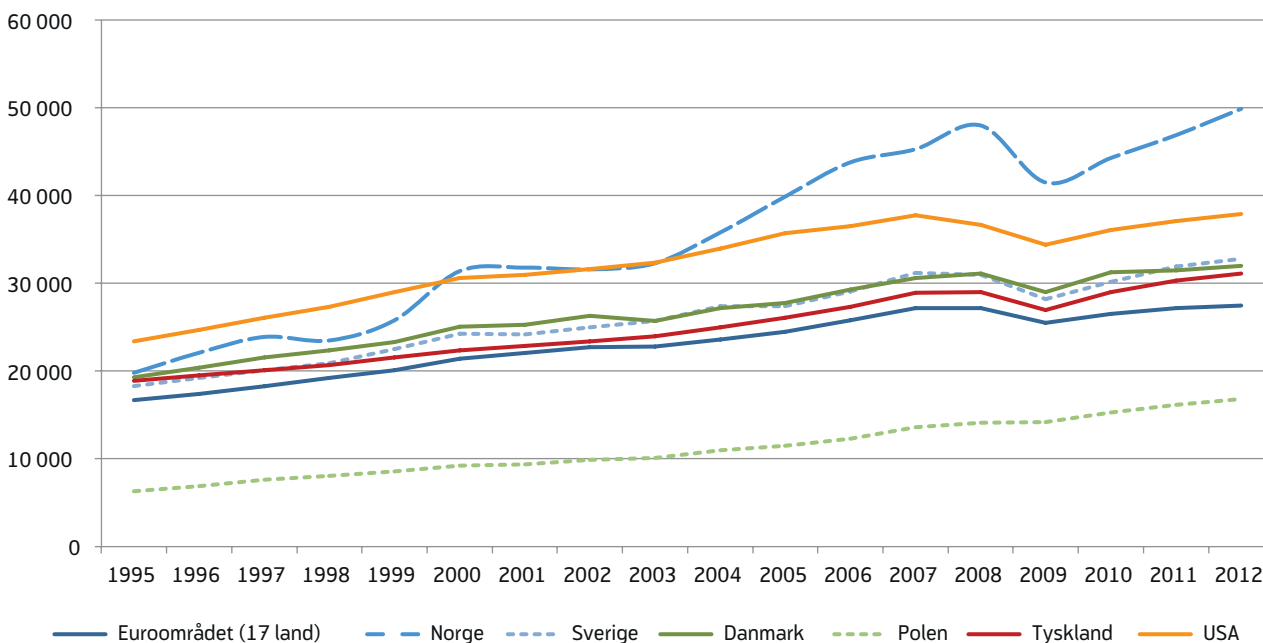
Inntektsveksten har gjort at de fleste grupper har fått en betydelig oppgang i realinntekten gjennom de siste tiårene. Figur 2 viser en jevn økning i realinntekten for ulike grupper husholdninger, men oppgangen var ikke lik for alle. De eldste gruppene har fått en mye større økning enn aleneboende under 45 år. Utviklingen viser at hvor man er i livssyklusen spiller en betydelig rolle for inntektsfordelingen.

Livssyklus-effekter i det vestlige samfunnet innebærer at det enkelte individ som regel starter sitt arbeidsliv med lav inntekt, men har gradvis stigende inntekt til ca. 50 år, og at den stabiliseres og i enkelte tilfeller faller etterpå. En stor del av målt inntektsulikhet skyldes livssyklus-effekten.

I figur 3 har vi fordelt husholdningene etter inntekt-sintervaller målt i løpende priser. Denne viser klart at

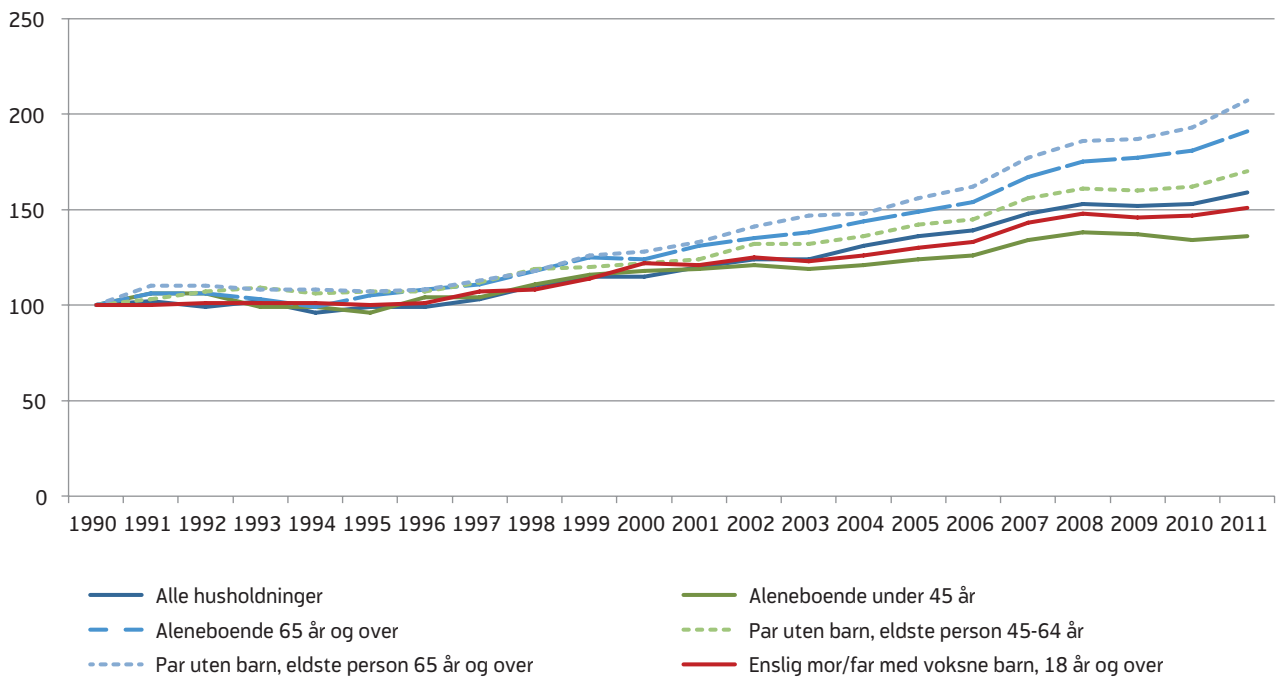
¹ Prisnivåjustert BNP er definert som BNP i nasjonal valuta dividert med kjøpekraftspariteten.

Figur 1. Bruttonasjonalprodukt per innbygger etter land, i faste priser. Euro



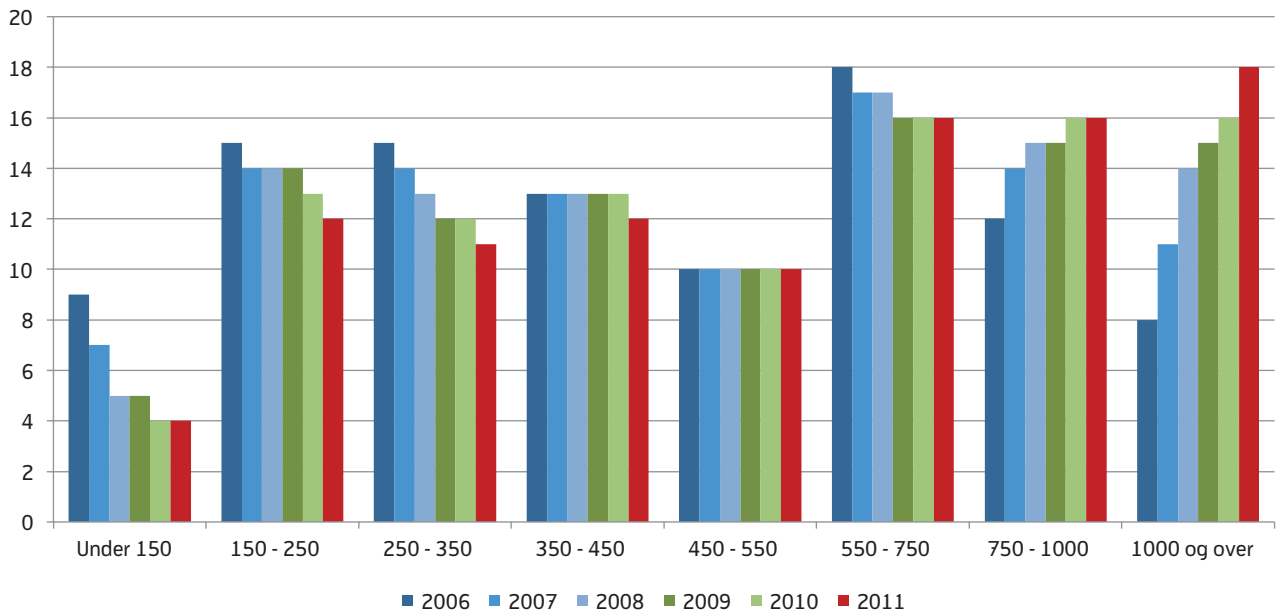
Kilde: SSB

Figur 2. Utviklingen av medianinntekter for ulike grupper husholdninger i faste 1990-priser



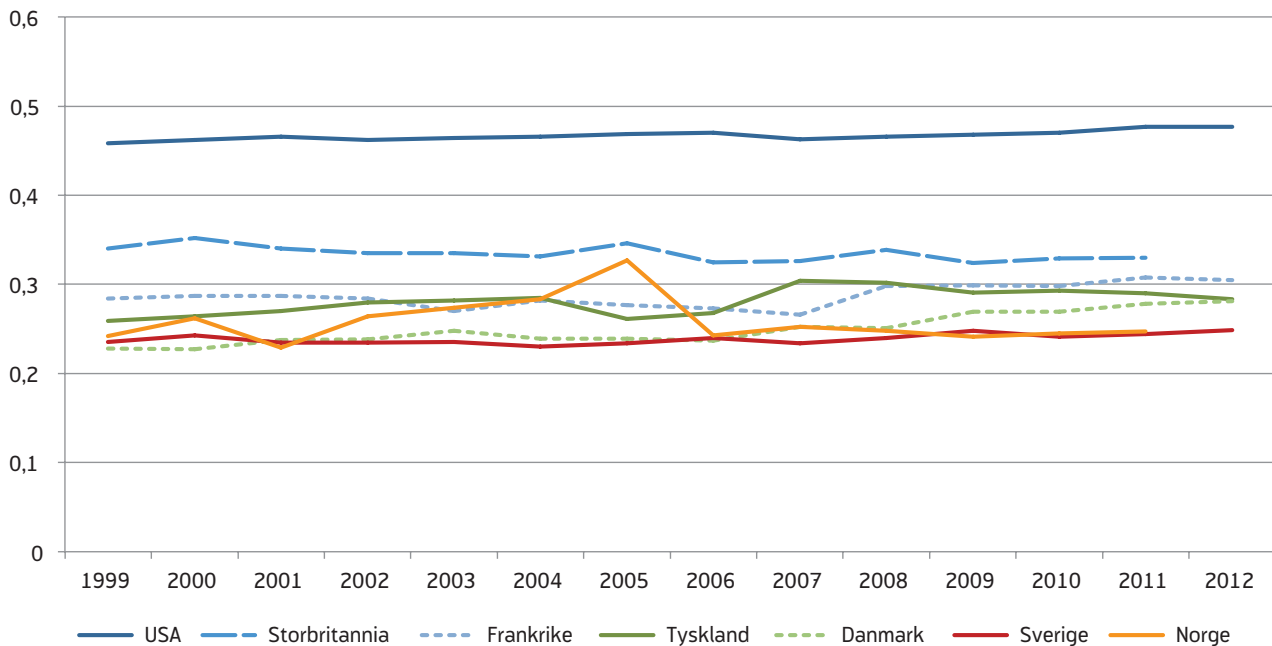
Kilde: SSB

Figur 3. Husholdninger i Norge etter inntektsgrupper (i 1000 kroner). Prosent av befolkningen



Kilde: SSB

Figur 4. Gini-koeffisienten for utvalgte land



Kilder: SSB, Eurostat, OECD og US Census

vi under perioden med betydelig realinntektsvekst har fått nedgang i andelen personer som har inntekt under 350 000 kr fra 2006 til 2011, mens andelen med inntekt over 750 000 har økt. Dette viser at vi hatt fått relativt færre i de lavere inntektsgruppene, men også flere med høy inntekt, dvs. at vi samlet hatt fått flere «rike» i Norge. Dette trekker medianinntekten og fattigdomsgrensen oppover slik at flere blir definert som fattige.

På tross av at inntektsveksten kan føre til flere fattige i Norge, er forskjellene fortsatt mindre enn i andre land. Når en skal sammenlikne utviklingen i inntektsfordelingen mellom land, er det vanlig å benytte Gini-koeffisienter. En Gini-koeffisient på 0 betyr at inntektene er helt likt fordelt, mens en koeffisient på 1, betyr at en person mottar all inntekt. Det er vanlig at fattige land med lavt BNP per innbygger har generelt skjevare inntektsfordeling med høyere Gini-koeffisient, gjerne mellom 40 og 71. Rike land har jevnere inntektsfordeling og lavere Gini-

koeffisient – ofte mellom 24 og 40². I EU og Norden er Gini-koeffisienten generelt stort sett under 30.

Figur 4 viser at Norge sammen med andre nordiske land har mest jevn inntektsfordeling, målt med Gini-koeffisienten³. I 2011 utgjør Gini-koeffisienten i Norge 26.

Gini-koeffisienten fanger ikke kilden til ulikheten i fordelingen som fører til at to land med ulik inntektsfordeling, kan ha samme Gini-koeffisient. Den er særlig følsom når det gjelder forandringer i midten av inntektsfordelingen og ufølsom i forhold til endringer på toppen og bunnen av inntektsskalaen. Det er derfor behov for å benytte også andre indikatorer for å belyse utviklingen i avstanden mellom de rikeste og fattige i samfunnet. Vi viser til avsnitt 2.6 under hvor vi har behandlet Norge i det internasjonale bildet nærmere.

² Unntakene er USA, Hongkong og Singapore, som har høyt gjennomsnittlig inntektsnivå men likevel skjev inntektsfordeling.
³ Slike fattige land som Afghanistan eller Etiopia har også lave inntektsforskjeller, men der snakker man om veldig lave inntekter.

2.2 Lavinntekt

2.2.1 Ulike definisjoner på lavinntekt

Ved internasjonale sammenlikninger av omfanget av fattigdom i ulike land legges ofte en inntektsbasert definisjon av fattigdom til grunn.⁴ Fattigdom ses i forhold til det gjennomsnittlige inntektsnivået i samfunnet. Dette er en *relativ* tilnærming, der fattigdom ses i relasjon til inntektsnivået i resten av samfunnet. Det kan også kalles et *indirekte* mål fordi vi ikke ser på utfallet i form av hvilke levekårsutslag den lave inntekten faktisk har. For ytterligere diskusjon av fordeler og ulemper av ulike fattigdomsmål, viser vi til kapittel 2.2.2 under. Her gir vi en oversikt over operasjonaliseringen av de vanlige lavinntektsmålene som vi bruker i denne rapporten.

Det er vanlig å definere lavinntekt som «en inntekt som er mindre enn x prosent av medianinntekten» i det aktuelle landet i et gitt år. Medianinntekten i befolkningen er det inntektsbeløpet som deler befolkningen i to like store halvdel, etter at inntekten er sortert etter størrelse. Det vil altså være like mange personer med inntekt over medianen som under. To vanlige mål er basert på anbefalinger fra henholdsvis OECD og EU. EU bruker 60 prosent av medianinntekten for å definere lavinntekt (eller «risk of poverty»), mens OECD bruker 50 prosent av medianinntekten. I tillegg benytter de to målene forskjellige ekvivalensskalaer. Disse skalaene legger ulik vekt på hvilke stordriftsfordeler husholdningene oppnår ved at flere bor sammen, for eksempel når det gjelder fellesutgifter knyttet til bolig, TV, vaskemaskin, avis, telefon etc. EU legger noe mer vekt på husholdningenes stordriftsfordeler enn det den gamle OECD-skalaen gjør⁵ (les mer i Kaur 2013).

I denne rapporten benytter vi både EUs og OECDs definisjon. Lavinntektsgrensene er utarbeidet på bakgrunn av den årlige inntektsstatistikken for husholdninger. Vi forkorter for enkelthets skyld de to ulike definisjonene med «EU-60» og «OECD-50».

⁴ SSB benytter begrepet *lavinntekt*, ikke *fattigdom* når inntektsberegninger legges til grunn.

⁵ OECD anbefaler i dag en ekvivalensskala som ligger nærmere EU-skalaen enn den gamle OECD-skalaen. For mer om dette se <http://www.oecd.org/dataoecd/61/52/35411111.pdf>

I de fleste tilfeller gir det best mening å holde studenter utenfor fordi denne gruppen har vesentlig bedre utsikter til arbeid og inntekt enn de med lavere utdanning. I tillegg regnes ikke studielån som inntekt i inntektsundersøkelsen, og da vil inntekten for studenter ikke gjenspeile hva de har å leve av på en realistisk måte.

Statistisk sentralbyrå skiller mellom årlig og det de kaller vedvarende lavinntekt. Det kan være mer tilfeldig hvorvidt en havner under lavinntektsgrensen et år. Derimot vil det å befinne seg under lavinntektsgrensen for eksempel over en treårsperiode, i større grad reflektere en mer permanent tilstand som det er grunn til å være oppmerksom på.

Grensene for vedvarende lavinntekt er utarbeidet på bakgrunn av mediangjennomsnittet for en treårsperiode, der beløpene er hentet fra den årlige inntekts- og formuesundersøkelsen. Det er ulike måter å regne vedvarende lavinntekt på. Enten kan man definere det på bakgrunn av at man har lavinntekt tre år på rad, tre av fire år eller at man i gjennomsnitt i en treårsperiode ligger under fattigdomsgrensen.

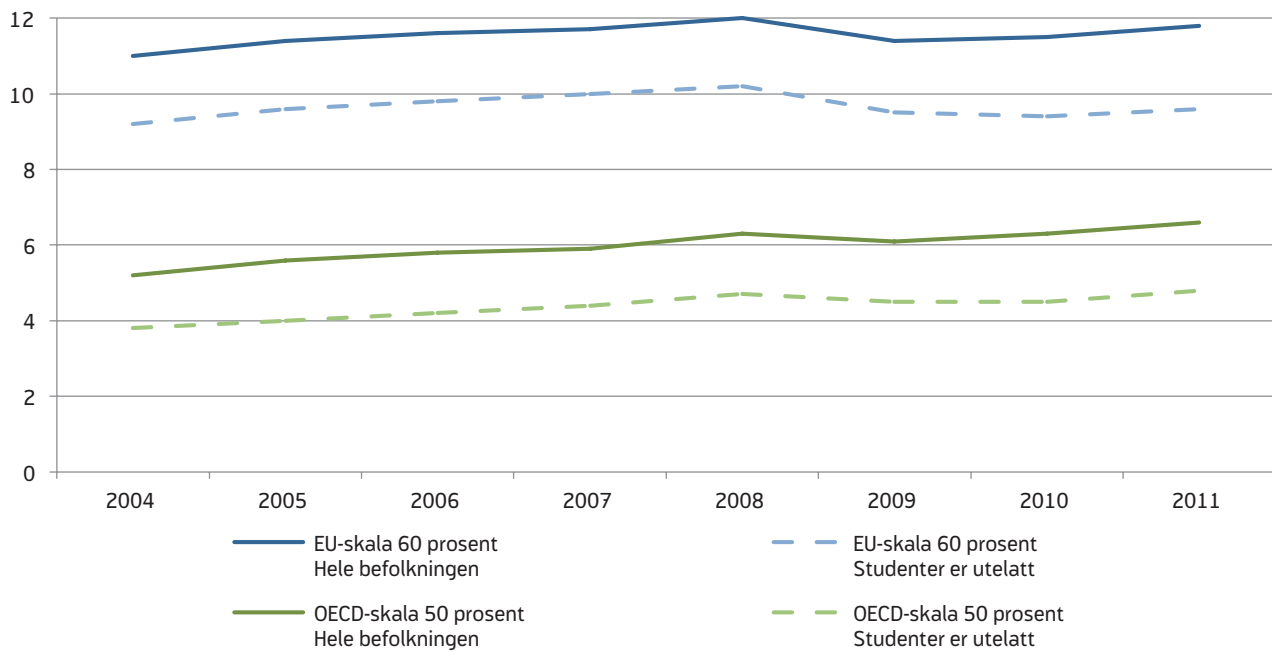
Statistisk sentralbyrå benytter oftest den siste, altså der en definerer vedvarende lavinntekt når en person har en gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt (per forbruksenhet) over en treårsperiode som er lavere enn lavinntektsgrensen.

Ved å bruke denne siste definisjonen vil en person som i ett eller to av årene har en inntekt så vidt over lavinntektsgrensen, likevel vil kunne defineres som fattig dersom inntekten i gjennomsnitt over treårsperioden er lavere enn lavinntektsgrensen.

2.2.2 Årlig og vedvarende lavinntekt

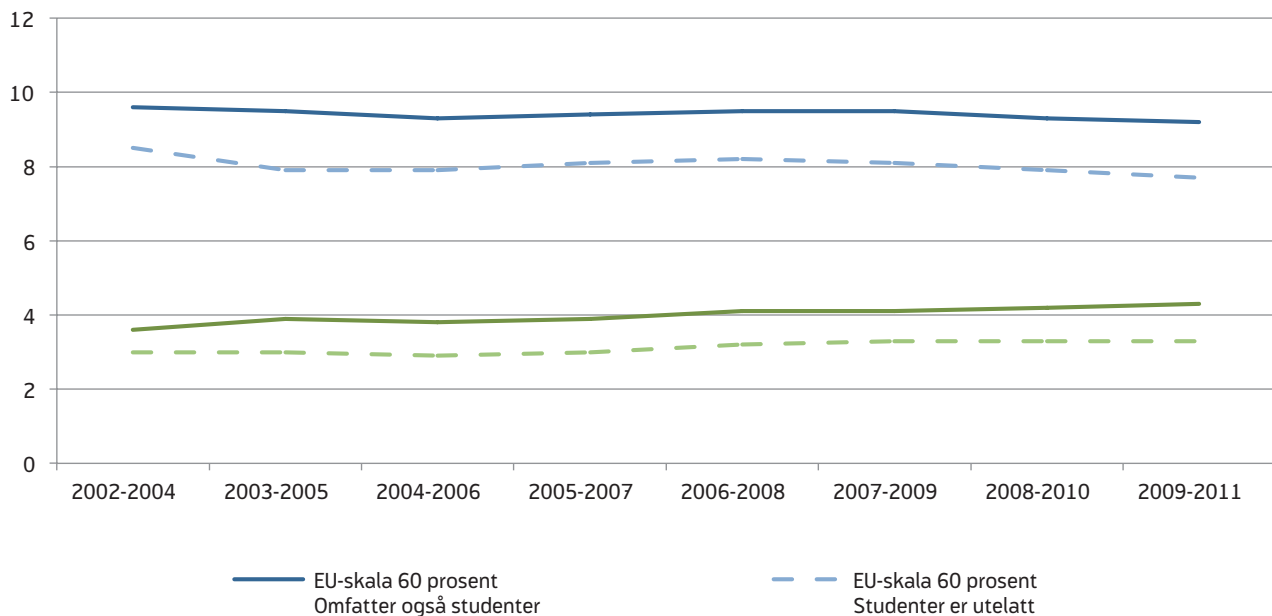
Det finnes ikke ett enkelt tall som gir svar på hvor mange eller hvor stor andel av befolkningen som kan sies å tilhøre lavinntektsgruppen. Svaret avhenger av hvilken av lavinntektsdefinisjonene vi legger til grunn. Hvis vi bruker EUs definisjon, og ser på inntekten i ett enkelt år og også inkluderer studenter, var 12 prosent av befolkningen i lavinntektsgruppen i 2011 (figur 5). Det tilsvarer 464 000 personer. Benytter vi isteden OECDs definisjon, og legger til grunn vedvarende lavinntekt, og

Figur 5. Andel av befolkningen med årlig lavinntekt. Prosent



Kilde: SSB

Figur 6. Andel av befolkningen med vedvarende lavinntekt. Prosent



Kilde: SSB

utelater studenter, finner vi at 3 prosent av befolkningen hadde lavinntekt i perioden 2009–2011 (figur 6).

Det er liten endring i andel med lavinntekt i befolkningen fra år til år. I den grad det er endring, vil både

størrelsen og retningen på den også avhenge av hvilket mål på lavinntekt som velges. Det har vært en synkende andel personer i befolkningen som tilhører en lavinntektshusholdning hvis vi benytter EU-60- målet og ser på vedvarende lavinntekt. Fra treårsperioden

2006–2008 til 2009–2011 falt andelen fra 8,2 til 7,7 prosent (når studenter er utelatt), men den var stabil i de to siste treårsperiodene. Andelen med vedvarende lavinntekt er mer stabil enn andelen med årlig lavinntekt. Når vi ser på årlig lavinntekt hadde Norge en liten økning fra 2010 til 2011, uavhengig av hvor vi trekker lavinntektsgrensen. For EU-60-målet økte andelen med lavinntekt fra 9,4 til 9,6 prosent.

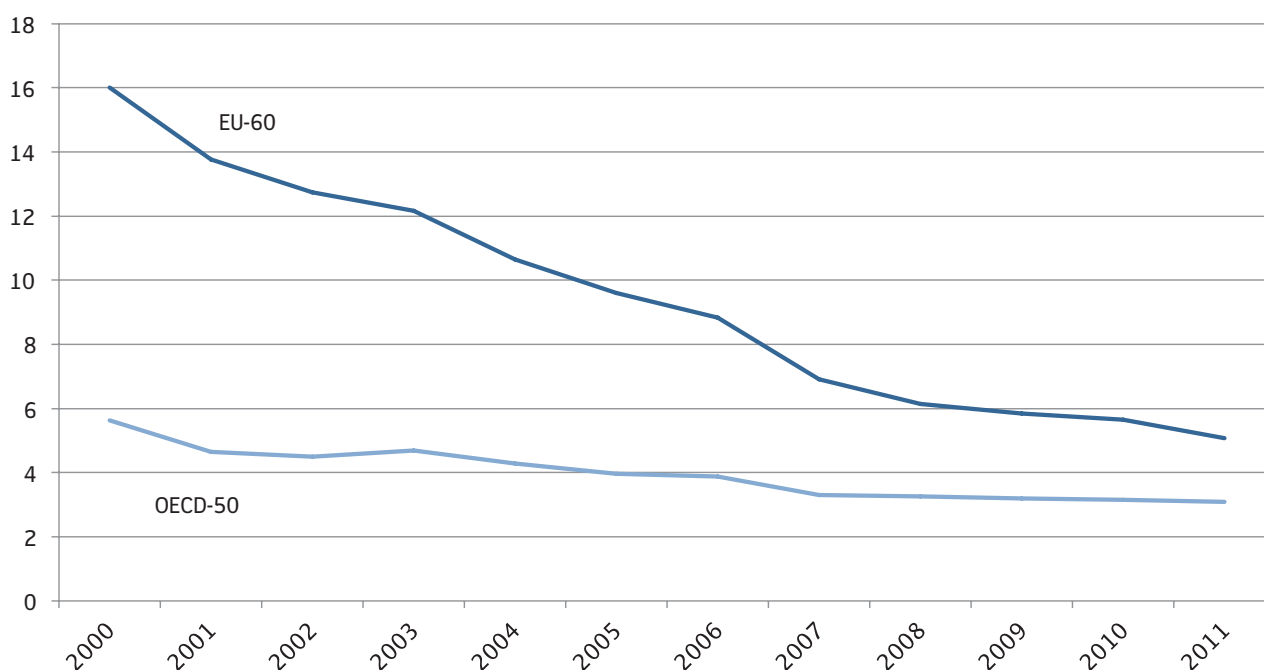
Det har vært en sterk realinntektsvekst i husholdningene etter 2000. Dette har også kommet de nederst i fordelingen til gode. Ved å benytte lavinntektsgrensen for 2005, og bare korrigere for prisstigningen i perioden, kommer det fram at det har vært en betydelig nedgang i andelen med det vi kan kalle «absolutt» lavinntekt over tid, som vi ser av figur 7. Det er først og fremst personer og grupper utenfor arbeidsmarkedet og trygdesystemet som ikke tar del realinntektsutviklingen. «Lavinntektsgapet», det vil si forskjellen mellom medianinntekten til lavinntektgruppen og lavinntektsgrensen, som er et mål på

hvor mye de må løftes for å komme over lavinntektsgrensen, har avtatt de siste årene (Kaur 2013, s. 20).

Det er store regionale variasjoner i inntektsulikhet i Norge. Det er først og fremst Oslo som skiller seg ut fra resten av landet ved å ha mye større inntektsforskjeller enn de andre fylkene (Kaur 2013, s. 30).

For å studere de økonomiske levekårene er det mye som taler for å se inntekt og formue under ett (Stiglitz m.fl. 2009, sitert i Kaur 2013, s. 25). Formue er en viktig del av et husholds økonomiske ressurser, og det er ikke sikkert at et lavinntektshushold med høy formue økonomisk sett er verre stilt enn et hushold med gjennomsnittlig inntekt som ikke har noen formue. I Norge har vi fram til nå fokusert på inntektsdelen, fordi vi har manglet gode data til å belyse formuesfordelingen. Nå har Statistisk sentralbyrå utviklet en modell der de også inkluderer et mål på den faktiske verdien av egen bolig (Epland og Kirkeberg 2012). Justert for formue reduseres antall personer med lavinntekt betydelig, men igjen avhen-

Figur 7. Utviklingen i andelen personer med årlig lavinntekt. Lavinntekt basert på inntektsgrenser for 2005, justert for konsumprisindeks. Studenter utelatt. Prosent



Kilde: SSB

ger dette av hvilken beregningsmetode som velges, blant annet hvor høy formuen må være, og hva som inkluderes i formuen. Dersom vi benytter «nettoformue», som også inkluderer boligformuen, og har som krav at formuen per forbruksenhet skal være høyere enn lavinntektsgrensen, blir antall personer med lavinntekt i 2011 etter EU-60-definisjonen redusert fra 464 000 personer til 305 000 personer (Kaur 2013, s. 27). Betydningen av formue er mindre hvis vi benytter en lavinntektsgrense på 50 prosent av medianinntekten.

2.2.3 Treffsikkert fattigdomsmål?

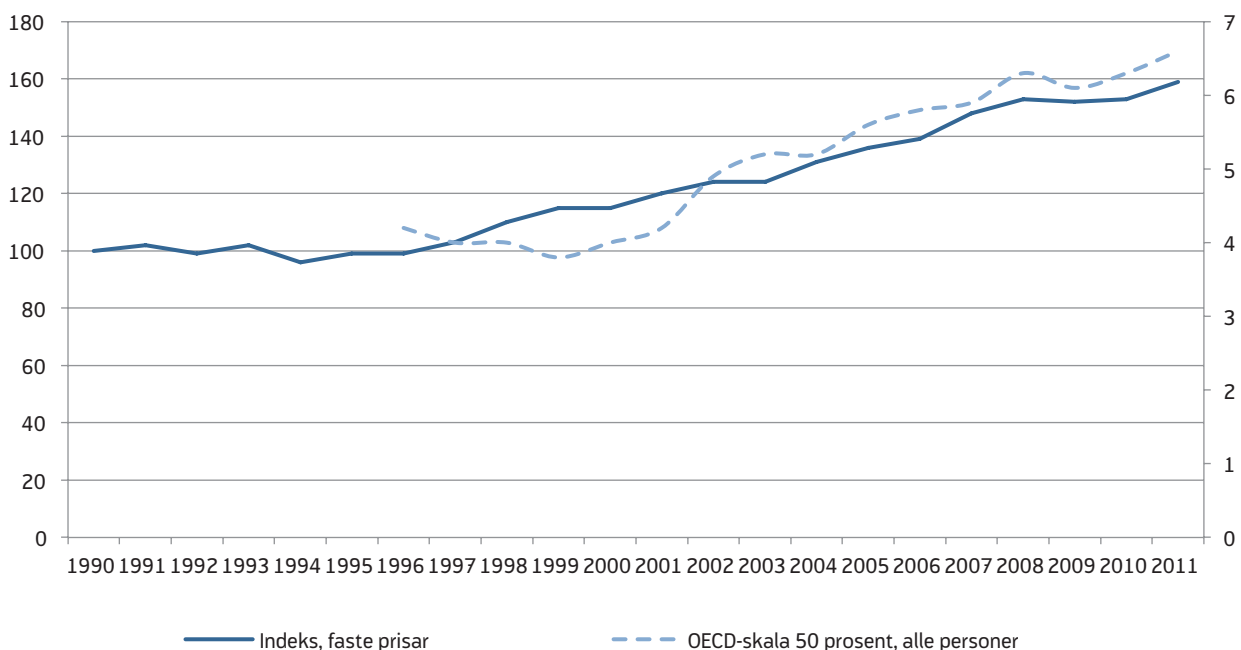
Norge har høyt inntektsnivå og derfor svært høye lavinntektsgrenser sammenliknet med andre europeiske land. Når vi benytter slike relative inntektsbaserte definisjoner av fattigdom, blir paradokset at vi får et større innslag av inntektsfattigdom selv om de laveste inntektene også opplever en inntektsvekst. Dette skyldes at de laveste innteksgruppene ikke oppnår like sterk inntektsvekst som andre. Denne utviklingen har vi sett i Norge de siste tiårene. Figur 8 viser at Norge har hatt en sterk vekst i realinntekten, men samtidig viser OECDs mål for andel med

lavinntekt en tilsvarende vekst (stiplet linje). En viktig årsak til at andelen med lavinntekt øker, er at realinntektsøkningen også fører til at lavinntektsgrensen øker i tilsvarende takt.

De relative inntektsbaserte definisjoner av fattigdom har fjernet seg fra den mer klassiske definisjonen av fattigdom. Tradisjonelt har fattigdom dreid seg om mangel på grunnleggende ressurser som hus, mat og klær. I dag er det få i Norge som mangler slike grunnleggende goder.

Inntektsbaserte definisjoner fanger heller ikke opp tilgang på offentlige velferdsgoder eller svart økonomi. Lav inntekt trenger ikke bety å leve i fattigdom. I et samfunn som har gratis skole og helsevesen, subsidierte og lett tilgjengelige barnehager og fritidsaktiviteter, vil en ha bedre råd og sannsynligvis bedre levekår enn i et samfunn der man må betale for slike tjenester. Et inntektsbasert mål vil heller ikke fange opp betydningen av hjemmeproduksjon eller inntekt som skaffes til veie gjennom svart arbeid. Undersøkelser har tidligere vist at selvrapportert forbruk og yrkesaktivitet i lavinnteksgruppen var

Figur 8. Husholdningenes medianinntekter i faste 1990-priser. Andel befolkningen med lave inntekter



Kilde: SSB

betydelig større enn inntekt etter skatt basert på registre (Andersen 2007 og Andersen 2008). Dette sammenfaller med nyere analyser som viser at andelen i lavinntektsgruppen som er yrkesaktiv i løpet av året, er vesentlig høyere hvis man bruker intervjudata enn hvis man bruker registerdata (Andersen og Vrålstad 2013).

Vel så viktige innvendinger mot en ensidig inntektsbasert tilnærming er at det ikke nødvendigvis er et sammenfall mellom lav inntekt og levekår og at det heller ikke forteller noe om sosial eksklusjon. Både levekår, deltakelse og inkludering i sosial sammenhenger er viktige for livsutfoldelse og livskvalitet.

På denne bakgrunn er det mange som har reist spørsmål om vi bør benytte mer nyanserte og sammensatte fattigdomsbegreper.

I Danmark satte regjeringen i 2012 ned et ekspertutvalg om fattigdom med oppgave å belyse ulike metoder for å måle fattigdom og utarbeide et forslag til en mulig dansk fattigdomsgrense. Utvalget la fram sitt forslag i juni 2013 (SOU 2013). Utvalget definerer fattigdom som en situasjon der en person eller familie ufrivillig har vesentlig dårligere levekår sammenliknet med den øvrige befolkningen, og der denne situasjonen skyldes mangel på ressurser (herunder økonomiske), er vedvarende og der personen eller familien ikke har, eller kun i begrenset omfang har, mulighet til på egen hånd å endre situasjonen.

Utvalget anbefaler videre å ta utgangspunkt i 50 prosent av medianinntekten, sett over en treårsperiode og skalert i forhold til husholdets størrelse, men der voksne og barn tillegges like stor vekt. De foreslår også å holde personer med over kr 100 000 i formue og personer som studerer utenom. I tillegg til å fastslå hvem som er å betrakte som økonomisk fattige mener de målet må suppleres med kartlegginger av personer som har materielle og økonomisk mangler som kan ha betydning for levekårene. De anbefaler at det utarbeides en deprivasjonsindeks/ risk-of-poverty-indeks både for voksne og barn som belyser

- 1) Sentrale materielle mangler på grunn av manglende økonomiske ressurser og
- 2) Sosiale mangler knyttet til selvpopprettholdelse og sosiale aktiviteter.

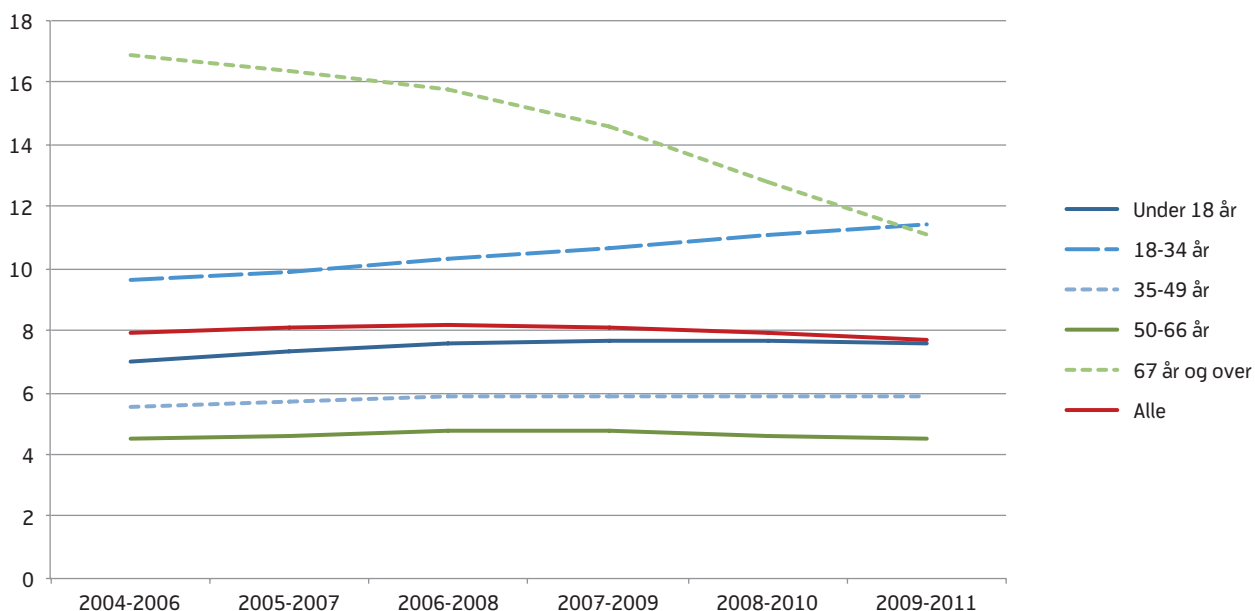
I tillegg foreslår utvalget at det utarbeides indikatorer som kartlegger risikofaktorer for fattigdom.

FNs har utarbeidet et mål på barnefattigdom i rike land som har utgangspunkt i 14 goder som barn bør ha tilgang til (Unicef 2012). Dette er goder som omfatter mat og klær, tilgang på fritidsaktiviteter og leker, boligkvalitet og muligheter til å delta i sosial sammenhenger. Barn som mangler to eller flere kriterier regnes som fattige. I følge denne beregningen er 1,9 prosent av barna i Norge fattige, mens i Romania er over 70 prosent fattige. Alle de nordiske landene ligger lavt i denne målingen, mens mange land i Sør- og Øst-Europa ligger høyt. Tallene er fra før finanskrisen, så situasjonen kan ha forverret seg mye for en del av de hardest rammede landene.

EU har laget et annet mål på fattigdom. De har utarbeidet en indikator kalt «at-risk-of-poverty or social exclusion» (Eurostat 2013). Indikatoren består av *lavinntekt* som er definert som mindre enn 60 prosent av medianinntekten, og/eller *lav arbeidsintensitet* og/eller *materielle mangler*. Lav arbeidsintensitet er definert som husholdninger hvor de voksne i alderen 18–59 år har arbeidet mindre enn 20 prosent av deres totale arbeidspotensial i løpet av det siste året. Materielle mangler er definert som personer som har begrensede levekår på grunn av mangel på ressurser. De som blir definert til å ha materielle mangler må oppleve minst fire av de ni følgende deprivasjonselementene: råd til 1) å betale husleie/boliglån eller elektrisitet/kommunale avgifter i tide, 2) å holde hjemmet tilstrekkelig varmt, 3) å møte uventede utgifter, 4) å spise kjøtt eller fisk annenhver dag, 5) en ukes ferie borte fra hjemmet, 6) en privatbil, 7) vaskemaskin, 8) farge-tv, eller 9) en telefon. Studenter i alderen 18–25 er ikke med i beregningen.

I og med at landenes prioriteringer av offentlig finansierte tjenester og innretning av skatter og velferdsordninger, kan være svært forskjellige, vil det være behov for å belyse landenes levekårsforhold

Figur 9. Andel personer med vedvarende lavinntekt etter alder. Ulike treårsperioder. Prosent



Kilde: SSB

ved å supplere inntektsmålet med indikatorer som viser innbyggernes tilgang på materielle goder og deltagelse på sosiale arenaer.

2.2.4 Demografiske variasjoner i lavinntekt

Lavinntekt er ujevnt fordelt i befolkningen. Her skal vi se på fordelingen etter noen demografiske kjennetegn. Senere skal vi se på hvordan arbeidsmarkedsutviklingen og arbeidsmarkedstilknytning har betydning for grupper med lavinntekt (avsnitt 2.3).

I avsnitt 2.4 ser vi også nærmere på lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV.

Lavinntekt etter aldersgrupper

Tidligere var eldre spesielt utsatt for lavinntekt. Dette har nå endret seg. Andelen over 66 år med lavinntekt har falt betydelig, som det fremgår av figur 9.

Endringer i pensjon har spilt en vesentlig rolle her. Det beskriver vi nærmere i avsnitt 2.4.1. I tillegg har sysselsettingsutviklingen, utdanningsnivået, og pensjonsreformen stor betydning, jf. avsnitt. 2.3.4 under.

Som nevnt er det en fordel å se inntekt i sammenheng med formue. Det er først og fremst de eldre i

lavinntektsgruppen som har formue, og det er derfor blant disse at det blir færre i lavinntektsgruppen når vi tar hensyn til formue. Hvis vi utelater de med nettoformue⁶ over lavinntektsgrensen, blir antall personer over 67 år med årlig lavinntekt redusert fra 71 000 til 15 000 personer med EU-60-definisjonen.

I perioden 2009–2011 var andelen med lavinntekt for første gang høyere blant unge mellom 18 og 34 år (uten studenter) enn blant eldre over 66 år, som figur 9 viser. Vi viser også til kapittel 4 hvor vi ser nærmere på fattigdom og levekår blant ungdom og unge voksne som eget temakapittel.

Innvandrerbakgrunn

Mange innvandrere tilhører lavinntektsgruppen. I 2011 hadde 36 prosent av alle personer i husholdninger der hovedinntektstaker var innvandrer med landbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika en inntekt under lavinntektsgrensen (EU-definisjon). Personer i innvandrerhusholdninger

⁶ Summen av finansformue (bankinnskudd, aksjer og andre verdipapirer) og faste eiendommer, fratrukket gjeld. Se Kaur 2013 s. 25.

hadde dermed en sannsynlighet for å tilhøre lavinntektsgruppen som var tre ganger høyere enn befolkningen generelt (Kaur 2013).

Andelen fattige blant innvandrere avtar med botiden i Norge, og for flere av gruppene halveres andelen fattige over de første fem årene de er bosatt i Norge. Men etter de første fem årene stabiliserer andelen fattige seg, og lengre botid påvirker ikke fattigdomsutviklingen (Bhuller og Brandsås 2013).

Det er også store variasjoner mellom innvandrergroperne, der noen innvandringsland peker seg ut ved å ha en svært høy andel med vedvarende lavinntekt selv etter lang botid. Dette gjelder for eksempel for innvandrere med bakgrunn fra Tyrkia, Pakistan, Irak og Somalia. Selv etter ti års botid hadde innvandrere med bakgrunn fra disse landene en andel med vedvarende lavinntekt på mellom 26 og 56 prosent. Mens for innvandrere fra India og Sri Lanka, lå andelen med lavinntekt på henholdsvis 11 og 12 prosent.

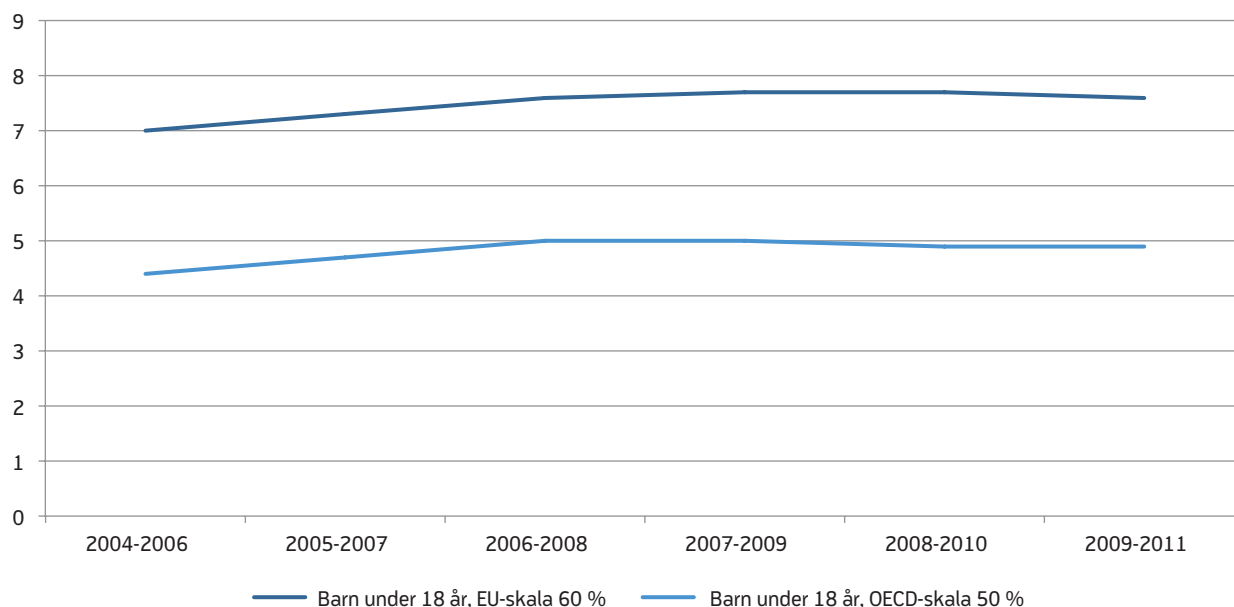
Barn i husholdninger med lavinntekt

Andelen barn i husholdninger med lavinntekt økte fra 1996 til 2008, men har holdt seg stabil de siste

årene. Figur 10 viser at utviklingen i andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt har stabilisert seg i perioden 2006–2008 til 2009–2011.

I perioden 2009–2011 var det nærmere 74 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Imidlertid blir andelen barn med innvandrerbakgrunn i denne gruppen stadig større. Nærmere halvparten av barna i lavinntektshusholdninger – 34 000 barn – hadde innvandrerbakgrunn i perioden 2008–2011 (EU-60). Dette utgjorde 47 prosent av alle barn i lavinntektsgruppen. Til sammenligning var denne andelen på 39 prosent i perioden 2004–2006 (SSB 2013). Det er likevel betydelige forskjeller i lavinntektsandelene alt etter hvilket opprinnelsesland barna har. Den høyeste andelen med lavinntekt finner en blant barn med bakgrunn fra land som Irak, Afghanistan og Somalia der mellom 46 og 67 prosent av barna bor i familier med vedvarende lavinntekt, i følge EUs lavinntektsdefinisjon. Også barn med bakgrunn fra Pakistan er kraftig overrepresentert i lavinntektsgruppen. Blant innvandrerbarn i husholdninger med relativt lav andel med vedvarende lavinntekt, finner vi barn med bakgrunn fra Bosnia, Sri Lanka, India og Filippinene. Variasjoner i botid

Figur 10. Andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Prosent



Kilde: SSB

er del av forklaringen på disse forskjellene. Det har i tillegg vist seg at barn som er overrepresentert i lavinntektsgruppen ofte kommer fra land der det er vanlig med store familier og svak yrkestilknytning blant mødrene (Kaur 2013).

Dersom en benytter OECDs lavinnteksdefinisjon, som altså har en mye lavere lavinntektsgrense, så er det barnefamilier som utgjør den største andelen av lavinntektsgruppen (Epland 2013). Sannsynligheten for å ha vedvarende lavinntekt øker betydelig med barnetallet både innen parfamilier og enslige forsørgere. Mens andelen med vedvarende lavinntekt blant par med to barn bare er 3 prosent, er tilsvarende andel så høy som 22 prosent blant par med minst fire barn.

En annen risikofaktor for lavinntekt blant barn er å komme fra familier med enslig forsørger. Blant enslige forsørgere hadde 22 prosent lavinntekt i 2011, mens dette var tilfelle for 7 prosent av alle personer i husholdningstypen par med barn (EUs metode). Barn som har én forsørger har altså mer enn tre ganger så stor sannsynlighet for å havne i lavinntektsgruppen som barn med to forsørgere. Men enslige forsørgere er også blant de lavinntektsgruppene som har høyest mobilitet ut av lavinntekt (Kaur 2013). For enslige forsørgere med lavinntekt vil kontantoverføringer fra NAV utgjøre en betydelig andel av samlet inntekt. Vi gir en nærmere gjennomgang av utviklingen i disse stønadene i avsnitt 2.4 om lavinntekt blant personer med ytelse fra NAV.

2.3 Arbeid og lavinntekt

2.3.1 Arbeidsmarkedets betydning for inntektsfordelingen

Inntekt fra lønnet arbeid er både den viktigste og vanligste inntektskilden for norske husholdninger. I husholdninger med vedvarende lavinntekt er yrkesaktiviteten relativt lav. Sannsynligheten for å bli kategorisert som en lavinntektshusholdning har derfor nær sammenheng med det å stå utenfor arbeidslivet. I Fafos kunnskapsoppsummering om fattigdom fra 2011 står det «Det er ingen andre forhold som kan vise til samme fattigdomsreduse-

rende effekt som det å være i arbeid» (Fløtten m. fl. 2011).

Fordelingsutvalget ga i NOU 2009:10 en omfattende analyse av de grunnleggende drivkrefter knyttet til samfunnsutviklingen og ulike politikkområder som har påvirket inntektsfordeling og levekår i Norge gjennom mange år. Utvalget så både på individuelle forhold (helse, utdanning og familiebakgrunn), strukturelle og samfunnsmessige forhold (arbeidsliv, lønnsdannelse, bolig- og kredittmarkedene, skattesystemet og offentlige overføringer) og makroøkonomiske og internasjonale forhold.

Utvalgets modell for inntektsdannelsen viser at arbeidsmarkedsutviklingen, ulike politikkområder og individuelle forhold vil ha betydning for inntekt og levekår på følgende måte:

- Den kompetanse innbyggerne tilføres gjennom oppvekst- og utdanning vil ha stor betydning for deltakelse i arbeidsmarkedet (Fordelingen av humankapital).
- Dernest vil den enkeltes deltakelse i arbeidsmarkedet være bestemmende for den inntekt de tildeles (den primære inntektsfordelingen).
- Skattepolitikk og inntektsoverføringer vil gi den sekundære inntektsfordelingen, dvs. inntekt etter skatt som benyttes til å måle inntektsfordelingen basert på inntektsstatistikken.

Til slutt vil boligpolitikk, helse- og omsorgspolitik, forbrukspolitik, markedsmessige forhold mv. bidra til å påvirke det økonomiske grunnlaget for innbyggernes/familiens levekår (NOU 2009:10, s 284).

Utvalget understreket bl.a. at deltakelsen på arbeidsmarkedet i Norge er høy og lønnsspredningen moderat sammenlignet med andre land. Disse to trekkene bidrar vesentlig til å motvirke store inntektsulikheter og problemer med lavinntekt. Utvalget påpeker at Norge og de andre nordiske land har bidratt til dette gjennom universelle og sjenerøse inntektssikringsordninger, en koordinert lønnsdannelse gjennom trepartssamarbeidet, (dvs. jevn inntekt før skatt), relativt høye og progressive skatter på inntekt (dvs. enda jevnere inntekt etter skatt), et

omfattende tilbud av offentlig finansierte tjenester innenfor helse og utdanning og en aktiv arbeidsmarkeds- og makroøkonomisk politikk som sikrer høy og stabil økonomisk aktivitet og sysselsetting.

Den jevne inntektsfordelingen utfordres i midlertid av hvordan arbeidsmarkedet påvirkes av langsiktige strukturelle endringer knyttet til globalisering, demografiske utviklingstrekk, migrasjon og teknologisk utvikling.

Globaliseringen av vare- og tjenestemarkedene har ført til endret arbeidsdeling mellom de framvoksende land og OECD-landene. Gjelsvik (2012) poengterer at det er etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft som har økt i de fleste OECD-land i de siste tiårene. Ny teknologi utkonkurrerer lavt utdannet arbeidskraft, mens den ofte komplementerer høyt utdannet arbeidskraft. Dette gjør at arbeidskraft med lav utdanning og helsemessige utfordringer får problemer med å skaffe arbeid og kan bli varige mottakere av passive stønader.

Globaliseringen har sammenheng med den store tilgangen på lavt lønnet arbeidskraft i de fremvoksende økonomiene, som har utkonkurrert lavt utdannede i den vestlige verden. Vi vil i denne forbindelse peke på to årsaksforhold:

- OECD-landene øker sin import av varer og tjenester fra disse landene. Dette fører til etterspørselsvridning vekk fra lavt utdannet arbeidskraft i disse landene slik at de uten utdanning ofte kun har utsikter til lavtlønnede jobber.
- I tillegg fører økt arbeidsinnvandring fra land med lavere lønnskostnader til økt lønnspredning gjennom økt konkurranse for sammenlignbare grupper av norske arbeidssøkere.

Den høye arbeidsinnvandringen kan derfor gjøre det vanskeligere for utsatte grupper å komme inn på arbeidsmarkedet, blant annet for personer med nedsatt arbeidsevne, ungdom som verken er i jobb eller utdanning, eller etablerte innvandrere som ikke kommer i jobb. Samtidig kan dette sette lønns- og avtalesystemet under press og sette den nordiske

modellens sosiale og økonomiske bærekraft på prøve i årene framover.

I tillegg vil eldrebølgen føre til høyere forsørgerbyrde som kan forsterke importen av arbeidskraft for å dekke framtidige arbeidskraftsbehov. Dette skyldes både at vi får færre yrkesaktive i forhold til antall pensjonister og andre yrkespassive, men også at inntekter og formuer for de kohortene som pensjoneres seg, øker. Dette medfører at etterspørselen etter tjenester fra disse gruppene øker.

Fordelingsutvalget pekte også på at den teknologiske utvikling er en grunnleggende og viktig drivkraft for inntektsutviklingen, og at endringer i sammensetningen av sysselsettingen mellom og innad i sektorer har hatt stor betydning for inntektsfordelingen fordi det er oppstått lønnsforskjeller mellom sektorene.

Et viktig virkemiddel for å møte denne utviklingen vil derfor være å sørge for at innbyggerne står best mulig rustet til å delta i arbeidsmarkedet gjennom både å sikre gode oppvekstvilkår for barn og ungdom – og tiltak som sikrer at flest mulig fullfører videregående utdanning og evt. at de går videre til høyere utdanning når de kvalifiserer til dette. Dette vil gi den enkelte en best mulig grunnlag (human kapital) for å møte kravene i arbeidsmarkedet.

2.3.2 Arbeidsmarkedstilknytning og lavinntekt

Arbeidsmarkedet er den viktigste arena for fordeling av inntekter, både direkte ved lønnsfordelingen og ved at arbeidsdeltakelse utvikler den enkeltes kompetanse som kan gi mulighet for lønnsøkning (inntektsmobilitet).

Sammenhengen mellom arbeidsdeltakelse og den enkeltes inntekt og levekår framgår av inntektsstatistikken som viser at personer med stabil yrkestilknytning har betydelig lavere andel med lavinntekt enn personer som mangler stabil tilknytning. Blant alle personer som var i alderen 25 til 65 år og som hadde tilhørt en husholdning uten noen yrkestilknyttede i en treårsperiode, hadde 34 prosent vedvarende lavinntekt i 2009–2011. For alle personer i samme aldersgruppe var andelen 7 prosent. Det viser at de uten yrkestilknyttede i husholdningen har 5 ganger høyere

risiko for å ha vedvarende lavinntekt enn alle i denne aldersgruppen. Inntektsstatistikken viser imidlertid også at personer i husholdninger med mer sporadisk tilknytning til arbeidsmarkedet har nesten like stor sannsynlighet for å ha vedvarende lavinntekt som de uten yrkestilknytning. (Kaur 2013 s. 36–37). Dette viser at det særlig er overgang til varig arbeid som gir mobilitet oppover i inntektsskalaen.

Inntektsstatistikken viser at vi i de siste par årene har hatt moderate endringer i andelen med lavinntekt for ulike aldersgrupper. Vi finner også at andelen innvandrere med vedvarende lavinntekt reduseres, men at den høye tilgangen på arbeidsinnvandrere medfører at antallet innvandrere med lavinntekt øker. De oppdaterte inntektsdataene til og med 2011 viser at vi toltalt sett, har hatt små endringer i inntektsfordelingen målt etter vedvarende lavinntekt de siste årene og at inntektsveksten i Norge også kommer de nederst på inntektsskalaen til gode. Dette indikerer at vi fortsatt har en moderat lønnsbredning, og vi tror at den stabile utviklingen på arbeidsmarkedet etter konjunkturomslaget og finanskrisen i 2008 har bidratt til dette. Det er likevel noen aktuelle utviklingstrekk på arbeidsmarkedet som vi bør være oppmerksomme på og som vil kunne føre til større forskjeller i årene framover.

2.3.3 Hovedtrekk i arbeidsmarkedsutviklingen i Norge

Norge har høy økonomisk vekst, lav ledighet og gode arbeidsmuligheter for de fleste som ønsker arbeid. Likevel vil de løpende endringer i arbeidsmarkedet som følge av høyere krav til effektivitet/kompetanse, store omstillinger og konjunkturendringer føre til at mange blir arbeidsledige for kortere eller lengre perioder. Dette vil også føre til at grupper med helsemessige utfordringer og svak kompetanse vil ha problemer med å få eller beholde fotfeste i arbeidslivet når det skjer omstillinger og konjunkturrendringer i arbeidsmarkedet.

Summen av alle sysselsatte og arbeidsledige mellom 15–74 år utgjør arbeidsstyrken. Yrkesdeltagelsen har vært stabil på litt over 70 prosent siden midten av 90-tallet. Norge har historisk hatt høy yrkesdeltagelse og lav arbeidsledighet, sammenlignet med

andre europeisk land. I årene før finanskrisen var ledigheten svært lav, og sysselsettingen svært høy. Etter finanskrisen steg ledighetsraten, og sysselsettingen falt, men høsten 2010 snudde dette, og arbeidsmarkedet fortsatte å bedre seg gjennom 2011 og første halvår 2012.

I perioden 2007–2013 har Norge opplevd en historisk høy innvandringsdrevet befolkningsvekst, og sterk vekst i arbeidsstyrken. Arbeidsstyrken har vokst raskere enn sysselsettingen slik at den registrerte arbeidsledigheten de siste årene er blitt liggende stabilt høyere enn før konjunkturomslaget. Yrkesdeltakelsen i befolkningen i aldersgruppen 15–74 år har falt fra et gjennomsnitt på 73,2 prosent i perioden 2007–2009 til 71,6 prosent i 2010–2012. I tredje kvartal 2013 var yrkesdeltakelsen på 71,5 prosent. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) har veksten i sysselsettingen vært lavere i 2013 enn den var i 2011 og første halvår 2012.

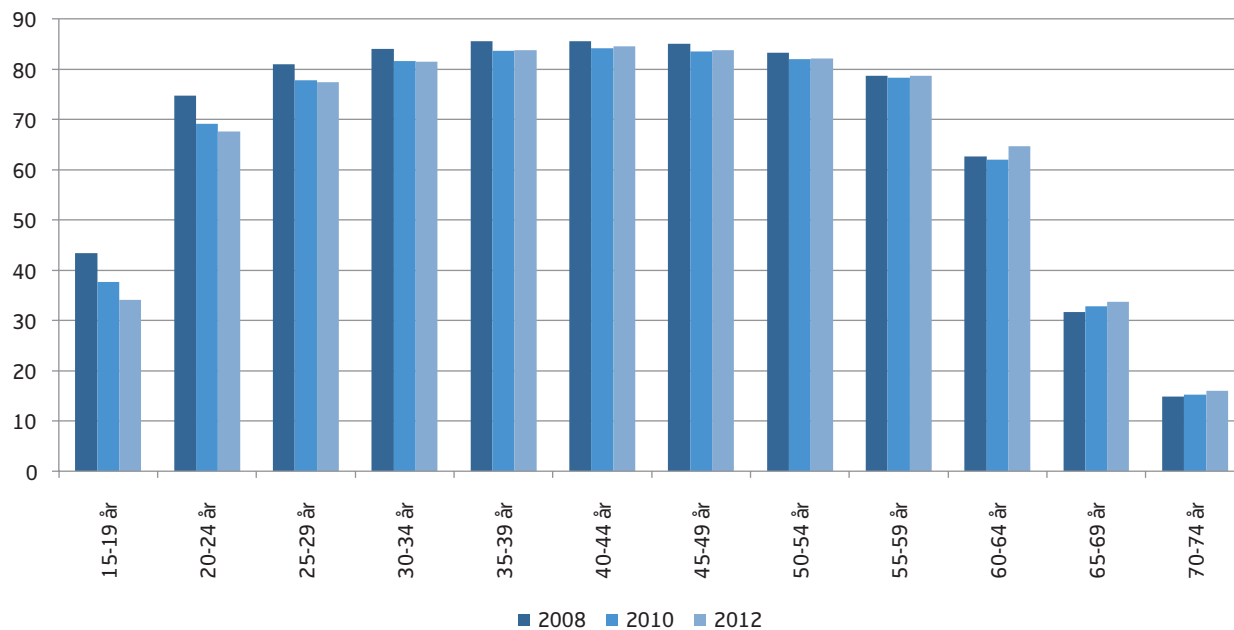
Økningen i ledigheten det siste året henger sammen med en svakere vekst i økonomien og en svakere sysselsettingsvekst. Samtidig har befolkningen og arbeidsstyrken fortsatt å vokse. NAV venter at veksten i norsk økonomi vil ta seg noe opp i 2014, og at dette også vil gi noe høyere vekst i sysselsettingen i 2014 enn i 2013. Samtidig vil arbeidsinnvandringen bidra til høyere vekst i arbeidsstyrken. Samlet vil dette bidra til fortsatt vekst i arbeidsledigheten, men i et noe lavere tempo enn vi hadde i 2013. Ledighetsveksten kan bidra til at andelen med lavinntekt fortsatt vil øke noe i tiden framover.

2.3.4 Nærmere om utviklingen i sysselsetting etter alder og lavinntekt

I figur 11 ser vi at reduksjonen i sysselsatte etter alder først og fremst rammer de yngste aldersgruppene, mens eldre har økt sysselsetting. Samtidig ser vi i figur 12 at vi parallelt har fått en økt andel yngre med vedvarende lavinntekt mens andelen eldre med lavinntekt har gått ned.

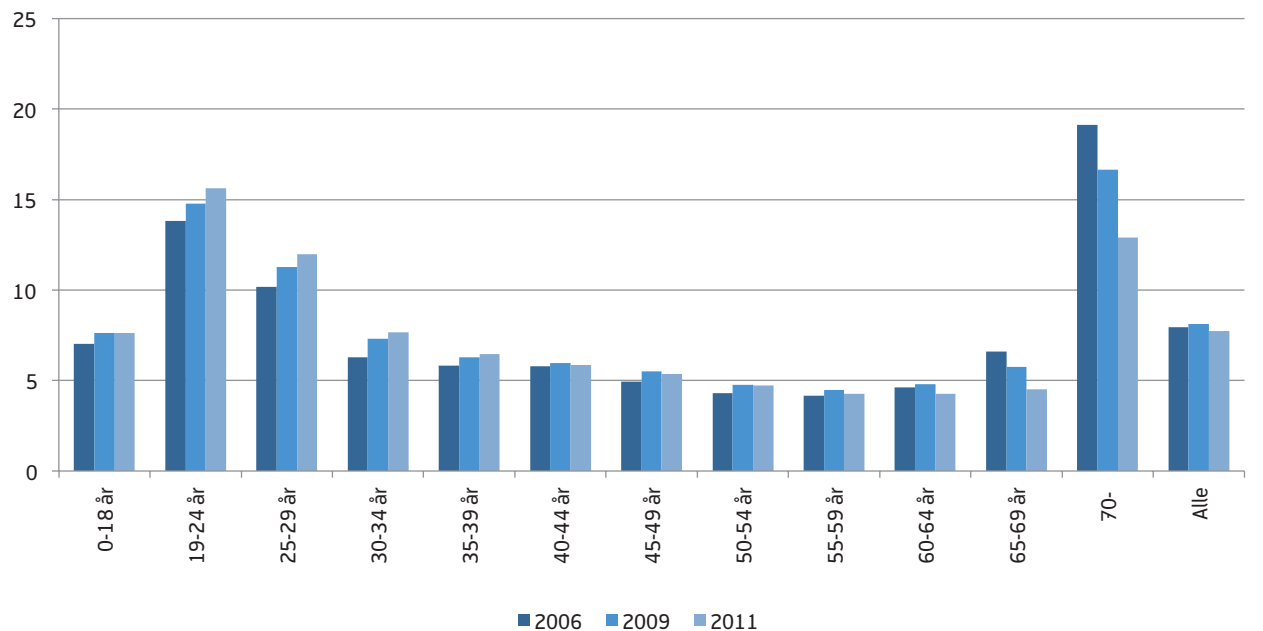
Nedgangen i andelen eldre med lavinntekt skyldes dels at sysselsettingen blant personer fra 60 år og over er jevnt økende. Dette skyldes flere faktorer; bl.a. høyere utdanningsnivå, bedre helse og en

Figur 11. Sysselsatte som andel av befolkningen etter alder og år. Prosent



Kilde: SSB

Figur 12. Personer i husholdninger med vedvarende lavinntekt* som andel av befolkningen, etter alder og år. Prosent



Vedvarende lavinntekt er definert som det å ha en gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt over tre år per forbruksenhet (EU-60). Aleneboende studenter (siste året) er utelatt.

Kilde: SSB

generasjonseffekt blant kvinner som i større grad er i arbeid ved fylte 60 år. I tillegg har pensjonsreformen fra 2011 bidratt til en klar vekst i sysselsettingen blant personer i 60-årene, særlig blant menn (Bråthen og Bakken 2012).

Samtidig har bedre pensjonsutbetalinger etter trygdeoppgjørene de siste årene, bidratt til redusert andel med lavinntekt blant pensjonister⁷. Vi tror at eldre sin styrkede posisjon på arbeidsmarkedet og effekten av pensjonsreformen vil gjøre at denne trenden videreføres i årene framover.

Svekkelsen på arbeidsmarkedet siden konjunkturomslaget i 2008 viser at andelen sysselsatte blant ungdom er redusert. Det er vanlig at sysselsettingen for ungdom svinger mer med konjunktorene enn for andre aldersgrupper. Dette henger sammen med at svakere konjunkturer gir færre tilgjengelige jobber for nyutdannede, og at det ofte vil være de med kortest ansiennitet som må gå først når en bedrift må nedbemanne. I tillegg vil flere velge å gå over til utdanning. De siste årene har vi også sett at den høye arbeidsinnvandringen kan påvirke ungdoms yrkesdeltakelse. Høy arbeidsinnvandring gjør at arbeidstilbudet vokser. Særlig har høy tilgang på svenske arbeidsinnvandrere som ofte jobber i serviceyrker med lave utdanningskrav, bidratt til at vi får økt konkurranse om disse jobbene. En studie fra Frischsenteret finner at svenske arbeidsinnvandrere bidrar til færre sysselsatte norske ungdommer mellom 17 og 25 år; dette gjelder særlig de yngste (Bratsberg, Raaum 2013). AKU-tallene indikerer likevel at effekten av konjunktorene fortsatt har hatt stor betydning for ungdoms yrkesaktivitet de siste årene.

Generelt har ungdom og unge voksne gode levekår i Norge, men redusert sysselsetting, økt arbeidsledighet og flere med helsemessige utfordringer har trolig også bidratt til en noe høyere andel med vedvarende lavinntekt for denne gruppen de siste årene. For gruppen 18 – 34 år har andelen med lavinntekt økt jevnt over flere år og utgjorde 11,4 prosent i 2009–2011. Selv om vi de siste årene har hatt et stabilt

arbeidsmarked med høy og stabil yrkestilknytning for befolkningen som helhet, viser inntektsstatistikken at særlig gruppen aleneboende under 35 år har opplevd en sterk vekst i andelen personer i husholdninger uten noen yrkestilknyttede, fra 24 prosent i 2008 til 30 prosent i 2011. Dette kan forklares ved svekkelsen på arbeidsmarkedet etter finanskrisen fordi ungdom er mer følsom for konjunkturmessige svingninger enn andre grupper (Kaur 2013, s. 77).

Vi viser også til kap. 4 som omhandler situasjonen for ungdom og unge voksne. Figur 26 i kap. 4 viser utviklingen i arbeidsledigheten for aldersgruppen 15–24 år som sammenlignet med arbeidsledigheten for voksne i gruppen 25–74 år, svinger betydelig over tid.

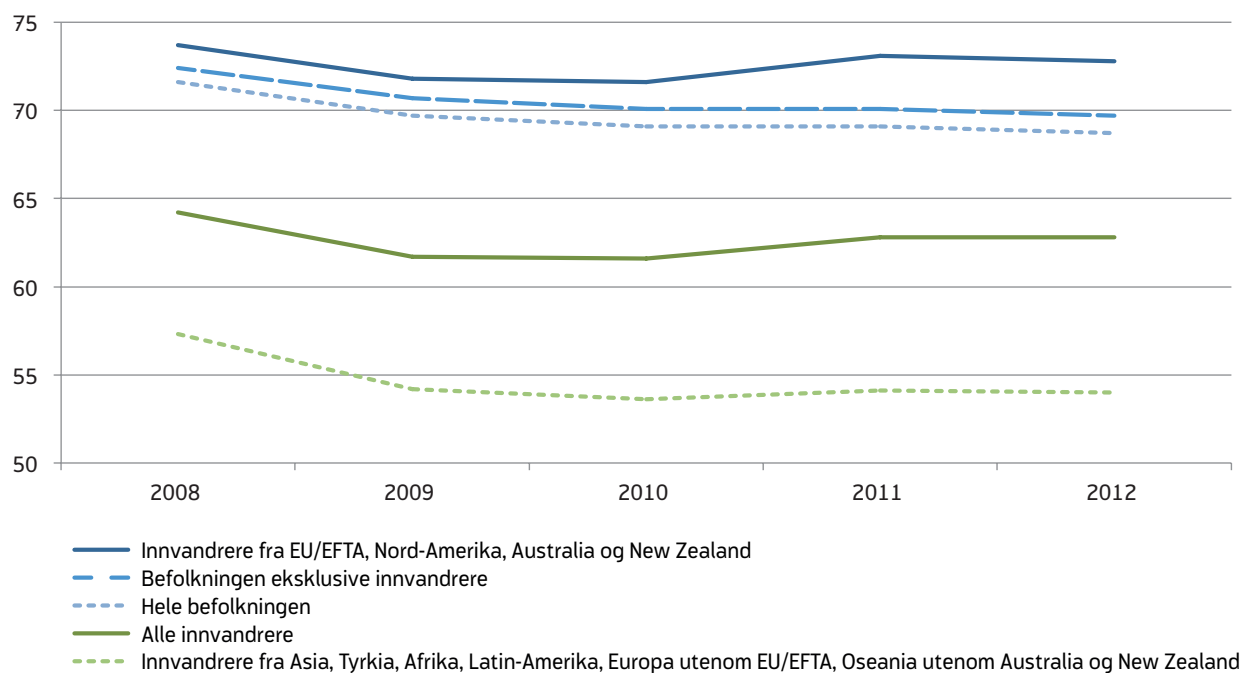
2.3.5 Sysselsettingen av innvandrere og inntektsutvikling

Den sterke sammenhengen mellom lavinntekt og yrkestilknytning er også en viktig årsak til at innvandrergruppene har høy andel med vedvarende lavinntekt. Figur 13 viser utviklingen i andelen sysselsatte for ulike innvandrergupper og resten av befolkningen. Andelen sysselsatte innvandrere var 62,8 prosent i 4. kvartal 2012, mot 68,7 prosent for hele befolkningen. Her er det imidlertid store forskjeller avhengig av landbakgrunn. Utviklingen i andelen sysselsatte fra EU/EFTA, Nord-Amerika og Australia/ New Zealand ligger høyere og viser en mer positiv utvikling enn vi finner for befolkningen, eksklusive innvandrere. Forskjellen har sannsynligvis sammenheng med demografiske forskjeller, særlig knyttet til alderssammensetning hvor befolkningen med norsk bakgrunn har en større andel eldre med lavere andel sysselsatte. Vi ser også at andelen innvandrere fra land i Afrika, Asia, og Sør-Amerika har hatt en stabil, men fortsatt lav sysselsetting fra 2010 fram til i dag.

Utviklingen samsvarer godt med utviklingen i andel med vedvarende lavinntekt de siste årene som viser at de fleste innvandrergupper har hatt en bedret inntektssituasjon de siste årene. Dette gjelder også innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia eller Sør-Amerika. For denne gruppen har andelen med vedvarende lavinntekt gått ned fra 35 i 2005–2007 til

⁷ Se nærmere redegjørelse i avsnitt 2.4 under.

Figur 13. Sysselsatte som andel av befolkningen etter landbakgrunn og år (pr. 4. kvartal). Prosent



Kilde: SSB

31 i 2009–2011, regnet etter EUs mål for lavinntekt (Kaur s. 55).

De senere år har nettoinnvandringen⁸ stått bak store deler av befolknings- og sysselsettingsveksten i Norge. Nettoinnvandringen har gått fra å utgjøre om lag halvparten av befolkningsveksten i Norge i 1998 til over 70 prosent i 2012. SSBs innvandringsstatistikk viser at nettoinnvandringen til Norge i 2012 endte på 47 300 personer. Dette er 0,6 prosent høyere enn i rekordåret 2011. Av dette utgjorde innvandring på grunn av arbeid, 25 500 personer. Utviklingen i nettoinnvandringen er dermed av stor betydning for det norske arbeidsmarkedet. De største innvandrergruppene er statsborgere fra Polen og Litauen. Blant disse finner vi en større andel med lavinntekt enn øvrige deler av befolkningen. Eksempelvis utgjorde andelen personer fra Polen med lavinntekt 26 prosent mot 8 for hele befolkningen (Kaur 2013 s. 56).

Eldring og Friberg (2013) har studert arbeidsmigrasjonen fra Øst- og Sentral-Europa til de nordiske landene etter EU-utvidelsen i 2004 og 2007. De

undersøkte om økt arbeidsinnvandring har ført til økt sosial ulikhet og nye klasseskiller basert på etnisitet og nasjonalitet. De finner at arbeidsinnvandrere er overrepresentert i yrker med lav lønn, midlertidige ansettelser, fysiske belastninger og liten kontroll over egen arbeidshverdag. Det peker mot relativt korte yrkeskarrierer, samtidig som de opparbeider seg fulle trygderettigheter. Forfatterne finner at det er tendenser til mer permanent innvandring og bosetting blant polske arbeidsinnvandrere. Det er derfor grunn til å anta at mer stabile ansettelsesforhold må til for å opprettholde sysselsettingsgraden i arbeidsinnvandrerbefolkningen. I tillegg må de få mulighet til å kunne bevege seg inn i andre mindre fysisk krevde jobber. Et eksempel som trekkes frem er polske menn på norske byggeplasser. De kjennetegnes av segregerte arbeidsorganisasjoner der polske statsborgere jobber sammen og har en tolk som kan kommunisere med den norske sjefen. Dette fører til dårlige norskkunnskaper, som igjen gjør det vanskelig å finne en annen type jobb dersom de blir arbeidsledige eller ønsker å bytte jobb. En løsning som trekkes frem er at billigere og mer tilgjengelig norskopplæring vil gi arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral-Europa som bosetter seg permanent i Norge, mulighet for sosial mobilitet.

⁸ Nettoinnvandring er innvandring minus utvandring.

Samlet bidrar den høye arbeidsinnvandringen fra EØS-landene til fleksibilitet i det norske arbeidstilbudet og avhjelping av arbeidskraftbehovet i bygg-/anlegg, industri og jobber i service-næringene. Men høy arbeidsinnvandring innebærer også integreringsutfordringer, og befolkningsøkningen innebærer også at det er flere som på kort tid skal inkluderes i arbeidslivet. Dette kan gi økt konkurranse for sammenlignbare grupper av norske arbeidstakere og gjøre det vanskeligere for utsatte grupper å komme inn på arbeidsmarkedet, blant annet personer med nedsatt arbeidsevne, ungdom som verken er i jobb eller utdanning, eller etablerte innvandrere som ikke kommer i jobb, jf. Meld. St. 46 (2012 – 2013), Flere i arbeid⁹. Samlet viser disse utviklingstrekkene en klar samvariasjon mellom arbeidsmarkedsutviklingen og inntekts situasjonen for ulike grupper. Dette tilsier at vi i tiden framover bør ha høy oppmerksomhet på hvordan de løpende endringene i norsk økonomi og arbeidsmarked påvirker utviklingen i lavinntekt og levekår for disse gruppene i befolkningen.

2.4 Lavinntekt blant personer med ytelse fra NAV

Ytelsene fra folketrygden skal gi økonomisk trygghet og bidra til utjevning av inntekt og levekår. Disse, og andre offentlige overføringer, bidrar til å redusere andelen med lavinntekt i Norge i betydelig grad, og i større grad enn i mange andre land (St.meld. 30 (2010–2011), s. 27). Samtidig er forekomsten av lavinntekt høy blant noen mottakergrupper¹⁰, som figur 14 viser.

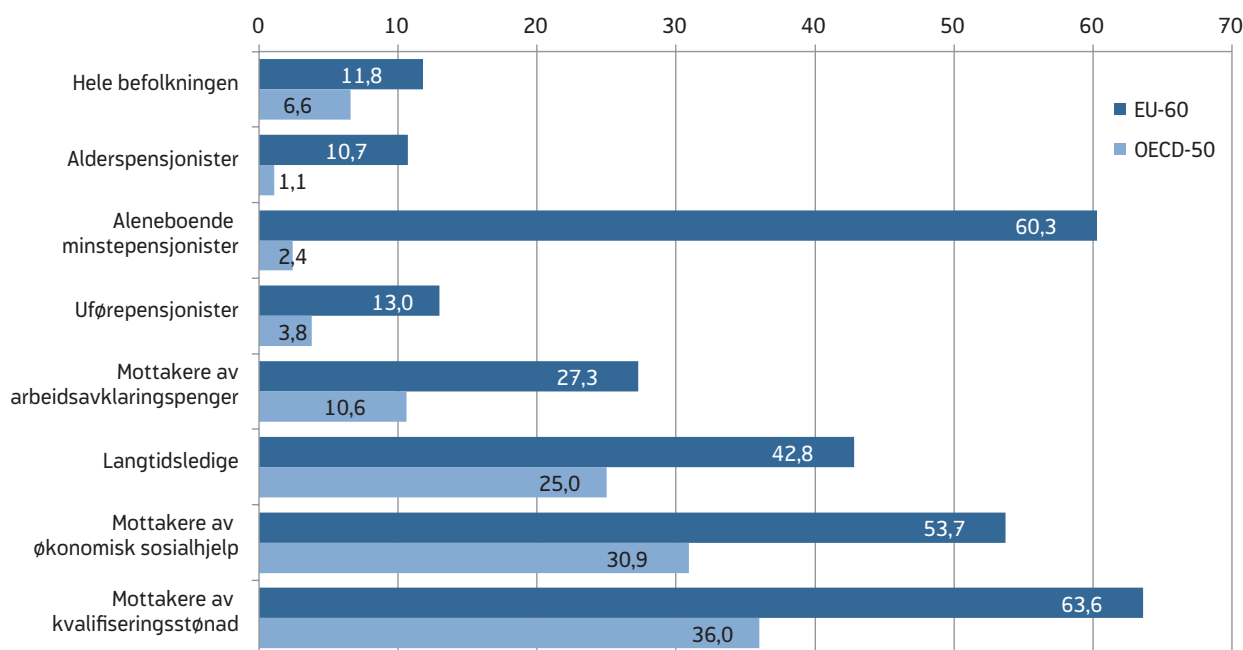
2.4.1 Alders- og uførepensjon

Hvor stor andel av alders- og uførepensjonistene som har lavinntekt, avhenger i veldig stor grad av hvilket mål på relativ lavinntekt som legges til grunn. Hvis vi benytter OECD-50, er det så og si ingen med lavinntekt innenfor disse store trygdegruppene. Målt på denne måten tilhører ikke alders- og uførepensjonister noen lavinntektsgruppe i det hele tatt. Hvis vi derimot ser på andelen som havner under EU-60, tegner det seg et ganske annerledes bilde. Både blant

⁹ Denne meldingen ble trukket av Solbergregjeringen i høst.

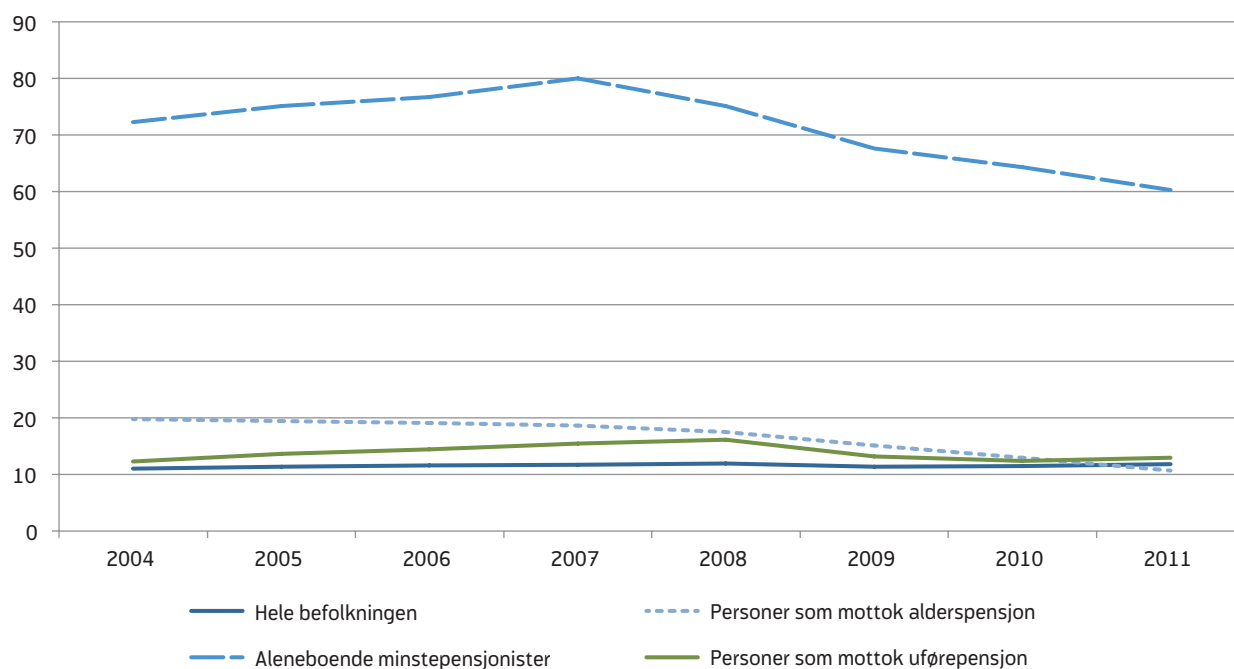
¹⁰ For definisjoner av de ulike gruppene, se Kaur 2013, s. 15. Langtidsledige er ikke definert ut fra mottak av noen ytelse, men ut at de er registrert med et ledighetsforhold av minst seks mnd. varighet.

Figur 14. Andel med lavinntekt, etter ytelse fra NAV og lavinnteksdefinisjon. 2011. Prosent



Kilde: SSB

Figur 15. Andel med årlig lavinntekt, EU-60 definisjon. Etter type pensjon og år. Prosent



Kilde: SSB

alderspensionistene og uførepensionistene er andelen med lavinntekt omtrent på nivå som for befolkningen som helhet. Blant de aleneboende minstepensionistene¹¹ er 60 prosent i lavinntektsgruppen etter denne definisjonen (se figur 14). Det skyldes at minstepensjon ligger mellom de to fattigdomsgrensene.

Selv om andelen minstepensjonister med lavinntekt etter EU-60 definisjonen var høy i 2011, har det vært en betydelig nedgang de siste årene. I 2007 falt 80 prosent av de aleneboende minstepensionistene inn under denne lavinntektsgrensen.

Gjennomsnittlig alderspensjon økte fra 2004 til 2012 med 55,2 prosent, mens gjennomsnittslønn for lønnstakere økte med 41,1 prosent. Samtidig har andelen alderspensjonister med minstepensjon (minstepensjonsnivå) gått ned fra 32 prosent i 2004 til 22 prosent i 2012. Minste pensjonsnivå har også økt mer

enn lønnsutviklingen, særlig i 2008–2010. Satsene for minstepensjon for enslige økte med 54 prosent fra 2004 til 2012. For minstepensjonistektepar (begge minstepensjonister) var økningen 59 prosent.

Grunnen til at gjennomsnittlig alderspensjon øker betydelig mer enn gjennomsnittslønnen, og at andelen minstepensjonister går ned, er at nye alderspensjonister har hatt høyere opptjening enn eldre pensjonister. De som tok ut alderspensjon i 2007 (født 1940) var de første som hadde hatt anledning til full opptjening (40 år) ved fylte 67 år. En medvirkende årsak til økningen er at nye kvinnelige alderspensjonister har hatt høyere yrkesaktivitet enn eldre.

Gjennomsnittlig uførepensjon økte fra 2004 til 2012 med 43,4 prosent, mens gjennomsnittslønn for lønsmottakere økte med 41,1 prosent. Samtidig har andelen minstepensjonister gått ned fra 19,2 prosent i 2004 til 18,6 prosent i 2012. Andel uførepensionister med lavinntekt, EU 60 definisjon, viser en økende trend i perioden 2004–2008 og en fallende trend i perioden etter 2008 frem til 2012 (jf. figur 15).

¹¹ Aleneboende personer som mottar alders-, uføre- eller etterlattepensjon og som har særtillegg, pensjonstillegg eller minstenivåtillegg. Andelen med lavinntekt er høyere blant aleneboende alderspensjonister (65 % EU-60) enn aleneboende uførepensionister (49 % OECD-50).

Grunnen til at andel uføre med lavinntekt før 2008 øker antas å ha sammenheng med fastsettelse av tilleggspensjonen for uføre, hvor pensjonsprosenten som følge av endringer i regelverket for uførepensjon for poengår før 1992 ble satt ned fra 45 prosent av grunnbeløpet til 42 prosent av grunnbeløpet. Dette bidro til en noe lavere samlet ytelse i perioden frem til 2008. Fra årene 2008 til 2012 viser andelen med lavinntekt først et markert fall og deretter en utflating. Fallet har her sammenheng med en opptrapping av særtillegget til enslige minstepensjonister. Tillegget ble trappet opp over 3 år. Fra 1. mai 2008 ble særtilleggssatsen økt fra 79,33 prosent til 94 prosent av grunnbeløpet og ble hevet til 100 prosent av grunnbeløpet per 1. mai 2010. Andelen med lavinntekt blant personer over pensjonsalder reduseres ytterligere dersom man også tar hensyn til formue (Epland og Kirkeberg 2012).

2.4.2 Mottakere av arbeidsavklaringspenger

Med unntak av den høye andelen minstepensjonister med lavinntekt etter EU-60-definisjonen, er lavinntekt mer utbredt blant mottakere av midlertidige ytelser fra NAV enn blant uføre- og alderspensjonister. 27 prosent av mottakerne av arbeidsavklaringspenger hadde lavinntekt etter EU-60-definisjonen i 2011 (figur 14). Arbeidsavklaringspengene utgjør i utgangspunktet 66 prosent av inntektsgrunnlaget. Minste årlig ytelse er to ganger grunnbeløpet. I 2011 tilsvarte det ca. 156 000 kroner. Det vil si høyere enn lavinntektsgrensen OECD-50 som var på 129 200 kroner, men lavere enn EU-60 som var på 185 300 kroner for en enslig person. Vi antar at mange av de som faller under lavinntektsgrensen er personer med minste ytelse.

Arbeidsavklaringspenger (AAP) erstattet tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger og attføringspenger 1. mars 2010. Som en følge av dette er mottakere av AAP nå inne som ny lavinntektsgruppe. Det er altså brudd i statistikken, men det har ikke vært noen nedgang i andelen med lavinntekt for AAP-mottakerne sammenliknet med mottakerne av de tidligere ytelsene i 2009. Reglene for beregning av ytelsesnivået på AAP er i hovedtrekk som reglene var på attføringspengeområdet. Dette innebærer at det er noen endringer i forhold til slik det var for

tidsbegrenset uførestønad og rehabiliteringspenger. Noen viktige endringer er som følger:

- AAP-regelverket tilsier at AAP-mottakere har krav på barnetillegg på 27 kroner per barn per dag. Regelverket knyttet til tidsbegrenset uførestønad tilsa at barnetillegget var behovsprøvd. I tillegg kunne noen mottakere av tidsbegrenset uførestønad motta et gammelt, standardisert barnetillegg på 17 kroner per barn per dag. I gjennomsnitt var barnetilleggene høyere for mottakere av tidsbegrenset uførestønad enn hva de ville vært under AAP-regelverket. Men for det enkelte individ kunne endringen også føre til økt barnetillegg. Siden det behovsprøvde barnetillegget var inntektsprøvd, vil imidlertid personer med lav inntekt jevnt over ha tapt på overgangen.
- AAP-mottakere er ikke gjenstand for noe skattemessig særfradrag for alder og uførhet mv. Dette var imidlertid tilfellet for mottakere av tidsbegrenset uførestønad.
- AAP-regelverket tilsier at gradering av ytelsen på grunn av samtidig arbeid skjer fra første arbeidde time. Mottakere av tidsbegrenset uførestønad kunne imidlertid ha en friinntekt. Denne friinntekten ble ved innføringen av AAP omregnet til å tilsvare inntil 16 arbeidstimer pr meldeperiode (som er 14 dager).
- Generelt kan AAP-mottakere arbeide inntil 60 prosent før ytelsen faller helt bort. Mottakere av rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad kunne arbeide inntil 80 prosent før ytelsen falt helt bort.

Endringene over vil ha noe å si for ytelsesnivået på AAP sammenliknet med ytelsesnivået på de tre tidligere ordningene. De som ble konvertert over på AAP fra rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, ble imidlertid såkalte overgangstilfeller. Dette betydde at de i en viss periode beholdt nivået på den ytelsen de hadde før de ble konvertert over på AAP. De tidligere mottakerne av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad var overgangstilfeller ut den vedtaksperioden de ble konvertert inn på AAP med, men dog ikke lenger enn til og med 31. desember 2012. Hvis de fortsatte på AAP etter at de ikke

lenger var overgangstilfelle, fikk de ytelsen beregnet etter de ordinære AAP-reglene. Omleggingen til AAP har trolig isolert sett ført til en økning i andelen langtidssyke med lavinntekt. Overgangsreglene har bidratt til at økningen i andelen med lavinntekt trolig har blitt mindre i 2010 og 2011 enn om det ikke hadde vært overgangsregler.

2.4.3 Langtidsledige

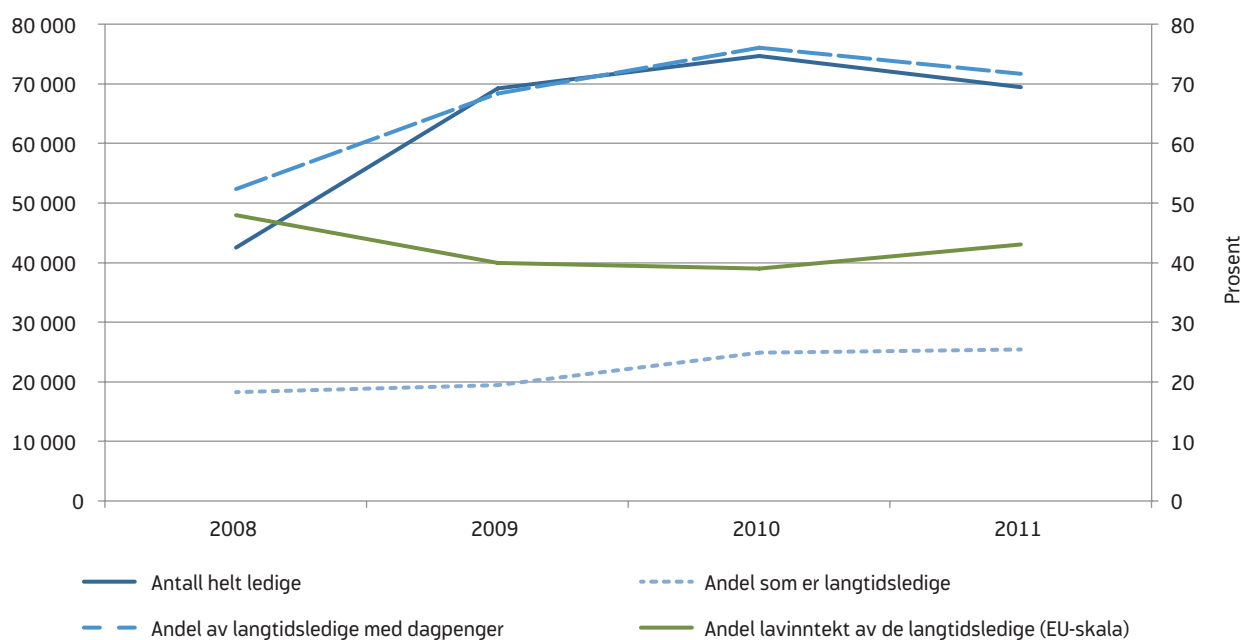
I likhet med antallet arbeidsledige vil også antallet langtidsledige variere med konjunktursituasjonen. I en oppgangskonjunktur, som fra 2005–2008, vil etterspørselen etter arbeidskraft være høy. Dermed vil færre bli arbeidsledige, og det blir enklere for de som er arbeidsledig å komme i jobb. Tidligere har vi funnet at effekten av en oppgangskonjunktur er sterkest for de som har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, for eksempel ved dårlig helse eller gjentatte ledighetsperioder (Bakken 2008). I oppgangskonjunktoren fra 2005 til 2008 falt ledigheten svært mye i Norge, og antallet langtidsledige falt relativt mer enn antallet korttidsledige. Andelen som var langtidsledig gikk altså ned. I nedgangskonjunk-

turer er det motsatt, og i årene fra 2008 til 2010 økte antallet og andelen langtidsledige igjen.

Svingningene i antall langtidsledige vil også påvirke hvor stor andel av de langtidsledige som har lavinntekt. I en nedgangskonjunktur vil mange miste jobben og bli arbeidsledige. En del av disse vil bli gående mer enn 6 måneder og bli langtidsledige. Denne gruppen har da nylig vært i jobb, og vil i stor grad ha rett på dagpenger og dermed i liten grad falle inn under EUs og OECDs lavinntektsmål. Motsatt vil det i en situasjon med lav ledighet være slik at de langtidsledige er en mer negativt selektert gruppe, som står lenger unna arbeidsmarkedet. En mindre del av gruppen vil da ha dagpenger og en større andel ha lavinntekt.

I figur 16 ser vi også at andelen av de langtidsledige som har lavinntekt falt fra 2008 til 2010, da andelen langtidsledige steg. I perioden fra 2004 til 2008 var situasjonen motsatt, da falt andelen av langtidsledige, mens andelen av de langtidsledige med lavinntekt økte klart. De langtidsledige med lavinntekt vil i stor grad være personer som ikke har rett på dagpenger,

Figur 16. Utvikling i antall helt ledige, andel langtidsledige, andel langtidsledige med dagpenger og andel av de langtidsledige med lavinntekt etter EU-skalaen. Årsgjennomsnitt



Kilde: NAV og SSB

selv om også noen med lave utbetalinger av dagpenger vil komme inn under EUs lavinntektsmål. Ettersom andelen av de langtidsledige som har dagpenger er lavest i en høykonjunktur og høyest i en lavkonjunktur, vil det motsatte være tilfellet for andelen med lavinntekt. Målet i antall personer er det likevel flere som har lavinntekt i en lavkonjunktur når ledigheten er høy, enn i en høykonjunktur med få ledige.

Det er altså tydelig at konjunktorene er hovedforklaringen på utviklingen i andelen langtidsledige med lavinntekt. Endringer i dagpengereguleringen kan imidlertid også spille inn. Strammer man for eksempel inn på nivået på utbetalingene, kan flere med dagpenger falle inn under lavinntektskriteriet. Samtidig ville også en endring i regelverket som gjorde at kravet til tidligere inntekt for å få dagpenger ble redusert kunne føre til flere med lavinntekt, ettersom dagpengeutbetalingene utgjør 62 prosent av tidligere inntekt. Det har imidlertid ikke blitt gjort slike endringer i perioden det her sees på.

2.4.4 Økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad

NAV-kontorene har ansvar for å forvalte økonomisk sosialhjelp, som er en kommunal ytelse som skal sikre alle et forsvarlig livsopphold, og kvalifiseringsstønaden til deltakere på kvalifiseringsprogrammet, som også kommunene har ansvaret for. Begge ytelsene, og mottakerne av dem, blir nærmere omtalt i kapittel 3, men vi skal her se på i hvilken grad ytelsene løfter mottakerne over lavinntektsgrensen. Som vi ser av figur 14 er det blant disse vi finner de som har høyest andel med lavinntekt.

Økonomisk sosialhjelp er en skjønnsmessig ytelse, og kommunene har både rett og plikt til å utvise skjønn både når de vurderer om det skal utbetales stønad, og hvor mye som skal utbetales i hvert enkelt tilfelle. Noen har sosialhjelp som hovedinntektskilde, mens andre mottar det som supplement til en trygdeytelse eller arbeidsinntekt. Arbeids- og sosialdepartementet gir årlig veiledende retningslinjer for hvor mye en person eller et hushold kan få til stønad til livsopphold. For 2013 er den veiledende satsen 5 500 for en enslig, og 9 100 for ektepar/samboere. Satsen

for barn varierer med alder. For 6–10-åringer er den på 2 800 kroner (Arbeidsdepartementet 2012). Denne summen skal dekke både grunnleggende behov som mat og klær, men også gjøre det mulig å opprettholde en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå, tilpasset den generelle velferdsutviklingen og lokalsamfunnet tjenestemottakeren er en del av (Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV). Det skal tas særlig hensyn til barns behov. Boutgifter er ikke inkludert i livsoppholdet. 64 prosent av sosialhjelpsmottakerne mottok bostøtte i tillegg. Blant langtidsmottakerne fikk 8 av 10 bostøtte i tillegg til sosialhjelp (Kaur 2013, s. 90).

Stønaden til livsopphold er ikke tilstrekkelig for å hindre lavinntekt for alle sosialhjelpsmottakere. Litt over halvparten har inntekt under 60 prosent av medianen (EU-skala), mens 31 prosent har inntekt under 50 prosent av medianen (OECD-skala). Andelen med lavinntekt øker til 64 prosent for langtidsmottakerne (EU-skala). Disse andelenene er noe høyere enn i 2010 og 2009.

Sett i et lenger tidsperspektiv har det vært en kraftig økning i andelen sosialhjelpsmottakere med lavinntekt i Norge. Andelen med inntekt under EU-60 økte fra 17 prosent i 1991 til 43 prosent i 2004 (Kuivalainen og Nelson 2012). I 2008 var andelen høyest, med 56 prosent. At fattigdommen blant mottakere av økonomisk sosialhjelp har økt, og at ytelsen ikke lenger er like effektiv eller tilstrekkelig for å redusere fattigdommen, er del av en trend som kan observeres i alle de nordiske landene (Kuivalainen og Nelson 2012). En mulig konsekvens av dette er økt ulikhet, og høyere fattigdomsrater.

Det var 83 000 personer i husholdninger der hovedinntektstaker mottok økonomisk sosialhjelp som hadde en inntekt under 60 prosent av medianinntekten (EU-skala) i 2011. Disse utgjorde dermed den største gruppen av NAVs brukere med lavinntekt målt i antall personer.

Ved å se på andre mål på økonomiske vansker enn inntekt, finner vi at 36 prosent av sosialhjelpsmottakere oppgir at de har vanskelig for å få endene til å møtes. Det er den klart høyeste andelen av alle

lavinntektsgruppene (Kaur 2013, s. 97).¹² De aller fleste sosialhjelpsmottakere har vanlige forbruks- goder som TV, pc og vaskemaskin, men bare rundt halvparten disponerer bil. Det er en vesentlig mindre andel enn i befolkningen. Når det gjelder grunnleggende behov for mat og rekreasjon og lignede, kommer det klart frem at sosialhjelpsmottakere er dårlig stilt økonomisk. 43 prosent har ikke råd til en ukes ferie borte fra hjemmet, og 21 prosent har ikke råd til å spise kjøtt eller fisk til middag annenhver dag. Dette er seks ganger så mange som i befolkningen totalt.

Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til å bekjempe fattigdom, i første rekke gjennom å bidra til å få flere i arbeidsmarkedets randsone ut i arbeid, men også ved å tilby en forutsigbar økonomisk ytelse i den perioden de deltar på programmet. Det er imidlertid flere med lavinntekt blant de som får kvalifiseringsstønad enn noen av de andre lavinntektsgruppene.

Kvalifiseringsstønaden er på 2 ganger folketrygdens grunnbeløp årlig. I 2011 tilsvarte det 158 400 kroner. Det er lavere enn lavinntektsgrensen etter EU-60 definisjonen (185 300 kroner) men høyere enn OECD-50 (129 200 kroner). Det er blant de som deltar på kvalifiseringsprogrammet og får kvalifiseringsstønad at vi finner de høyeste andelen med lavinntekt av de som mottar ytelse fra NAV, som vi ser av figur 14.¹³ I antall personer utgjør de imidlertid ganske få, 10 000 personer ut fra EU-60 definisjonen.

Ungdom får to tredjedeler av stønaden, 105 600 kroner i 2011. Det tilsvarer omtrent støtten fra lånekassa til studenter. Men det er mulig at ungdommene kommer dårligere ut økonomisk enn de ville

gjort med økonomisk sosialhjelp (Gubrium 2009, s. 27).

Rundt en av tre mottar økonomisk sosialhjelp som fast supplement eller som engangsstønad mens de deltar i programmet. Det er tegn på at kvalifiseringsstønaden i mange tilfeller ikke er en tilstrekkelig inntekt. Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet oppfatter det likevel som langt mer positivt å motta kvalifiseringsstønad enn økonomisk sosialhjelp (Schaft og Spjelkavik 2011).

2.4.5 Enslige forsørgere

Barn som har én forsørger har mer enn tre ganger så stor sannsynlighet for å havne i lavinntektsgruppen som barn med to forsørgere. Andelen enslige forsørgere med lavinntekt økte noe i 2011 sammenlignet med 2010, til henholdsvis 22 prosent (EU-60) og 12 prosent (OECD-50). Hvis vi ser dette i et noe lengre tidsperspektiv, har det vært en kraftigere økning. I 2004 hadde 15 prosent av de enslige forsørgerne lavinntekt (EU-60) (figur 17). Den sterke økningen i andelen med lavinntekt må ses i sammenheng med at antallet enslige forsørgere med lavinntekt har økt fra 42 000 til 66 000 i den samme sjuårsperioden.

For enslige forsørgere med lavinntekt vil kontantoverføringer fra NAV utgjøre en betydelig andel av samlet inntekt. Vi har imidlertid ikke tallgrunnlag som viser inntektsnivået blant enslige forsørgere etter hvilke stønader (overgangsstønad og/eller andre ytelse) de mottar fra NAV.

Det er mange faktorer som kan ha påvirket utviklingen i andelen enslige forsørgere med lavinntekt. Vi har under drøftet hvordan ulike faktorer kan ha påvirket andelen med lavinntekt for denne gruppen.

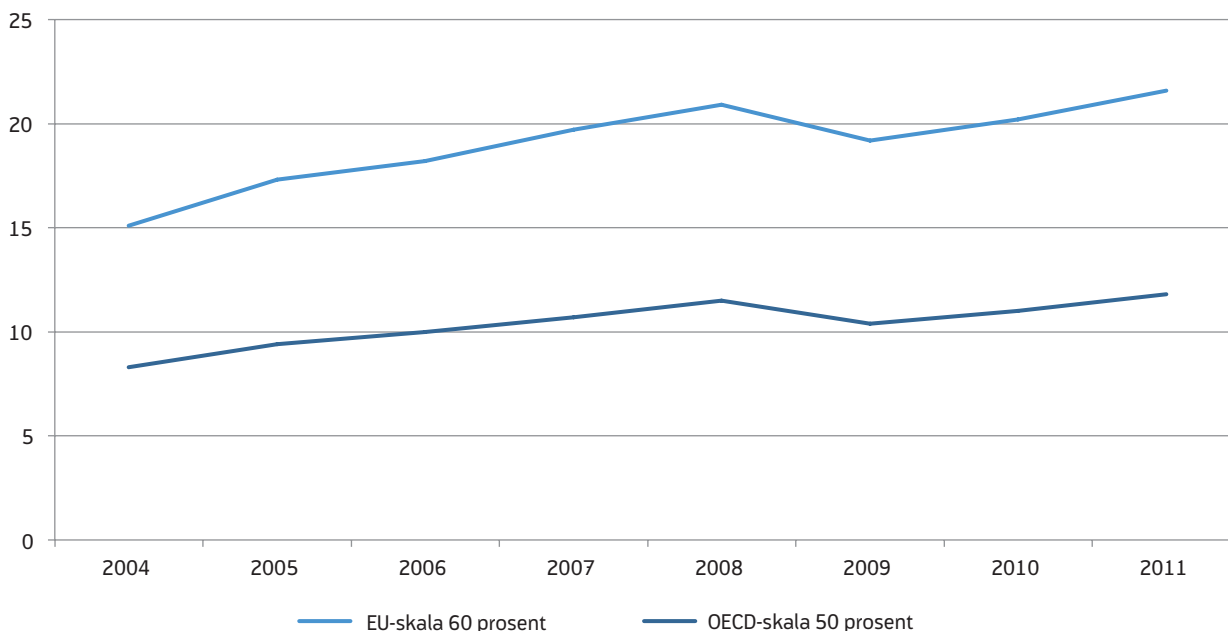
Overgangsstønad kan gis til enslige forsørgere og utgjør 2G, og avkortes mot inntekt. Stønadsperioden er tre år, og kan som hovedregel gis inntil yngste barn fyller åtte år.

Det har vært en nedgang i antall mottakere av overgangsstønad fra 25 900 i 2004 til 21 600 i 2012 (22 400 i 2011). Antall mottakere av utvidet barne-

¹² 36 prosent kan allikevel virke som en lav andel, sett ut fra kriteriene for å få økonomisk sosialhjelp og nivået på ytelsen. Noe av forklaringen på det ligger i at dette er basert på intervjudata, og intervjupersonene mottok ikke nødvendigvis sosialhjelp på intervjudutidspunktet. Svarprosenten blant sosialhjelpsmottakere er gjerne lav i slike undersøkelser, og det er en skjevhet i hvem som svarer.

¹³ Andelen er betydelig høyere enn i 2010, men verken vi eller SSB har noen forklaring på det.

Figur 17. Andel enslige forsørgere med lavinntekt, etter år og lavinntektsgrense. Prosent



Kilde: SSB

trygd¹⁴ er tilnærmet uendret i samme periode, fra 118 400 i 2004 til 118 200 i 2012. Mottakerne av utvidet barnetrygd antas å utgjøre tilnærmet hele gruppen av enslige forsørgere. Det er derfor grunn til å anta at det totale antallet enslige forsørgere er tilnærmet uendret, samtidig som antallet med lavinntekt blant disse har økt kraftig.

Ser vi på andelen med overgangsstønad av mottakere med utvidet barnetrygd med yngste barn på 8 år og yngre, så har denne andelen gått ned fra 48 prosent i 2004 til 45 prosent i 2012 (47 prosent i 2011). I figur 18 ser vi at utviklingen i denne andelen har svingt over tid.

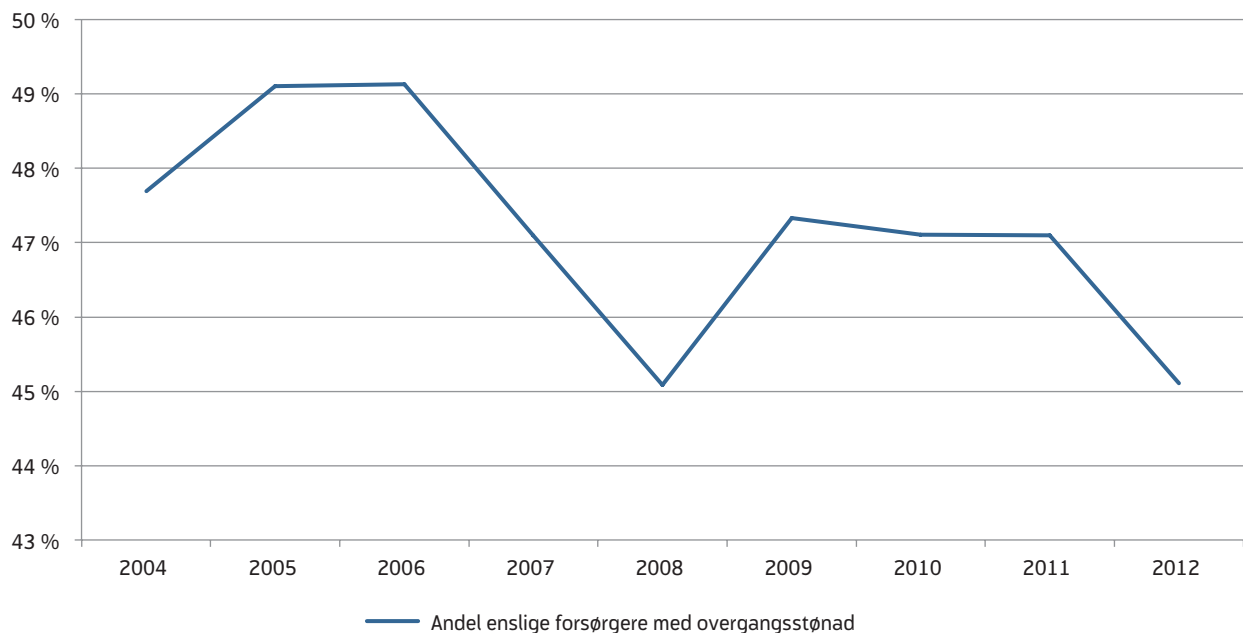
Vi antar at følgende faktorer har hatt betydning for utviklingen i inntektssituasjonen for enslige forsørgere i denne perioden:

Endringer i stønadsregler og andre tiltak:

- En økning av maksimalytelsen for overgangsstønad fra 1,85 G til 1,97 G fra 1. mai 2008 har medført at inntektsnivået hvor inntekten ble fullt ut avkortet, har økt og har bidratt til en begrenset økning i antall mottakere av overgangsstønad og en reduksjon i andelen med lavinntekt. Trolig har også en økning i minsteytelsen til 2,0 G i 2010 trukket i samme retning.
- Fra 1. januar 2012 ble aktivitetskravet endret til å gjelde fra yngste barn fyller ett år. Tidligere gjaldt aktivitetskravet fra yngste barn fylte tre år. Aktivitetskravet innebærer at man må delta i arbeid eller utdanning på minimum halv tid. Endringen har medført en økt andel i arbeid, og har trolig også ha medført økt inntekt for mottakere av overgangsstønad.
- For enslige forsørgere med lavinntekt vil kontantoverføringer utgjøre en betydelig andel av samlet inntekt. Dermed har underreguleringen av barnetrygden isolert sett bidratt til at denne gruppen har hatt en svakere inntektsutvikling enn andre og bidratt til at flere kommer under lavinntektsgrensen.

¹⁴ Tallene for mottakere av utvidet barnetrygd inkluderer ikke de som har fått denne manuelt beregnet. Utgjorde om lag 13 000 i 2012. Det foreligger ikke sammenlignbare tall for 2004.

Figur 18. Utvikling i andel enslige forsørgere med overgangsstønad. Årsgjennomsnitt



Kilde: NAV

- Endringen i kontantstøtteordningen fra 1. august 2012, med bortfall av kontantstøtte for 2-åringer, og en vesentlig økning av satsen for ettåringer, vil også kunne ha betydning for inntektsituasjonen for enslige forsørgere. Dette vil føre til redusert inntekt, men det er vanskelig å kvantifisere den samlede effekten fordi flere kan ha valgt å gå ut i arbeid tidligere. For de som ikke velger å gå i arbeid tidligere, vil inntekten bli redusert.
- Økt barnehagedekning og innføring av maksimalpris i barnehage har trolig påvirket inntektsutviklingen positivt for mange innenfor gruppen.

Endringer i demografi og arbeidsmarked:

- De fleste eneforsørgerne er kvinner. Uten at vi har undersøkt dette spesifikt, er det grunn til å anta at det i perioden 2004 til 2012 har vært en positiv utvikling i utdannings-, sysselsettings- og lønnsnivået for kvinner, og at dette har bidratt til en reduksjon i antallet mottakere av overgangsstønad. Samtidig antar vi at gjenværende mottakere av overgangsstønad har mer begrensede sysselsettings- og inntektsmuligheter. Ved å se på forven-

tet arbeidsinntekt¹⁵ blant overgangsstønadmottakere, er denne uendret på 3,1 G i perioden 2009 til 2012. Dette indikerer at mottakere av overgangsstønad (de som har lavest inntekt blant gruppen enslige forsørgere) har hatt begrenset inntektsutvikling sammenlignet med de øvrige grupper i samfunnet.

- Det er også grunn til å anta at den økte andelen innvandrere blant de med lavinntekt, herunder økningen i innvandringen har bidratt til å øke antallet og andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere. Fra 2009¹⁶ til 2012 har andelen av mottakere av overgangsstønad med et annet fødeland enn Norge økt fra 19 til 22 prosent.
- Det er også grunn til å anta at endringene i arbeidsmarkedet som følge av konjunkturutviklingen har hatt betydning også for enslige forsørgere.

På tross av at det er gjennomført enkelte endringer i regelverket for stønader og velferdsordninger som virker positivt for enslige forsørgeres inntekt, tror vi at effekten av sysselsettingsutviklingen og inntekts-

¹⁵ Fra stønadsregisteret for enslig mor og far.

¹⁶ Vi har ikke tilgang til denne variabelen før 2009.

økningen blant kvinner generelt også har vært viktig for inntektsutviklingen blant enslige forsørgere. Dette har medført at mange av de gjenværende mottakere av overgangsstonad har mer begrensede sysselsettings- og inntektsmuligheter enn gruppen som helhet hadde i 2004. I tillegg har inntektsøkningen generelt (og derav økt lavinntektsgrense for befolkningen), ført til at flere innenfor denne gruppen kommer under lavinntektsgrensen.

2.5 Levekår

Levekår er mer enn økonomiske levekår. God personøkonomi kan gi muligheter til gode levekår, men er ingen forutsetning for et godt liv. Dessuten er det mulig å ha gode levekår også med begrensede økonomisk ressurser.

Levekår består både av goder og individuelle ressurser som en til en viss grad kan bestemme over selv, som inntekt, helse og sosial kontakt. Levekår er også ressurser i omgivelsene som for eksempel bomiljø og nærmiljø som trafikk, støy, forurensing, forekomst av kriminalitet og tilgjengelighet til private og offentlige tilbud.

I Norge har vi et godt utbygget velferdssystem som gjør at folk med lite økonomiske ressurser likevel har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Likevel ser vi at lav husholdningsinntekt kan hindre barn i å delta på viktige sosiale arenaer som barnehage, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter.

Når lav inntekt systematisk sammenfaller med andre negative levekårsvariable er det grunn til bekymring. Inntekt kan være inngangen til andre levekårs-goder, samtidig som både inntekt og helse kan være påvirket av at man står uten for arbeidslivet.

2.5.1 Levekårsundersøkelser

Statistisk sentralbyrå har siden 70-tallet foretatt levekårsundersøkelser med vekt på ulike levekårsområder. Det kan også være undersøkelser av hele befolkningens levekår på et bestemt område: boforhold, helse, sosial kontakt, om man er utsatt eller urolig for å bli utsatt for kriminalitet, fritidsbruk,

arbeidsmiljø osv. Fra 2011 er levekårsundersøkelsen til SSB samordnet med levekårsundersøkelsen EU-SILC¹⁷ som gjennomføres årlig. Fra og med 2011 består undersøkelsen av en fast kjerne av spørsmål og temabølker med varierende tema. Temaene gjentas med en syklus på tre år. I 2011 var tema friluftsliv, organisasjonsaktivitet, politisk deltakelse og sosialt nettverk. I 2012 var tema bolig og boforhold og utsatthet og uro for lovbrudd. I 2013 var tema kulturbruk, idrett og fysisk aktivitet. Hvert tredje år gjennomføres det egne undersøkelser for helse, omsorg og sosial kontakt (sist i 2008) og arbeidsforhold og arbeidsmiljø (sist i 2009). I tillegg foretas levekårsundersøkelser for spesifikke utvalgte grupper. Det kan være undersøkelser om studenter, innvandrere, sosialhjelpsmottakere eller barn og unge. Undersøkelsene foretas både som tversnittundersøkelser og panelundersøkelser. I panelundersøkelsene får de samme respondentene samme spørsmål i gjentatte undersøkelser. På denne måten kan vi følge det samme utvalget over tid.

2.5.2 Helse og sosial kontakt

Stort sett har befolkningen i Norge god helse. Levealderen har steget jevnt og trutt fra 2. verdenskrig til nå. Selv om det store flertall har bedre og god helse er det fortsatt slik at noen grupper har dårligere helse enn andre og at dårlig helse også henger sammen med andre levekårsvariable.

Levekårsundersøkelser viser at lavinntektsgrupper har generelt dårligere helse enn andre (Kirkeberg m. fl. 2012, Kaur 2013). Helsetilstanden er dårligere blant nesten alle grupper i arbeidsfør alder som befinner seg utenfor arbeidsmarkedet, enn blant de yrkesaktive. Mottakere av økonomisk stønad, også kalt økonomisk sosialhjelp, rapporterer om like dårlig helse som uføretrygdede og langtidssyke. Særlig har mange av dem symptomer på psykiske problemer (Grebstad 2012). En ny doktorgrad om langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp viser at mange av dem har dårlig helse og lav livskvalitet (Løyland 2013). De sliter med kroniske plager, er

.....
¹⁷ EU-SILC står for «Survey on Income and Living Conditions» og er en europeisk utvalgsundersøkelse om inntekt, sosial inkludering og levekår som er samordnet via EUs statistikkorgan Eurostat og forankret i det europeiske statistiske system (ESS).

ensomme og øyner lite håp for framtiden. Mange har også ofte en kombinasjon av rusproblemer og psykiske plager.

En del undersøkelser har forsøkt å finne ut om det er sosiale årsaker til slike mønstre eller om det er helserelatert seleksjon som ligger bak. Antakelig er seleksjon den viktigste forklaringen på dette fenomenet; altså at mennesker med dårlig helse forlater arbeidslivet og at de har problemer med å slippe inn. Mange studier viser også at enkelte sider ved ikke å være i arbeid virker negativt på helsetilstanden, blant gjennom reduserte inntekt og tap av sosiale fellesskap. Det å stå utenfor arbeidslivet kan med andre ord skyldes dårlig helse, men det er også slik at en kan få dårligere helse av å bli stående utenfor fellesskapet. Arbeid og aktivitet gir mening og identitet, er viktig for helsen, mestring og selvbildet. Arbeidsledighet er for eksempel en sterk risikofaktor for å utvikle psykiske problemer. Økonomiske problemer er også i seg selv en risikofaktor for å utvikle psykiske problemer. Å bekymre seg for dårlig økonomi kan ta så mye energi at det kan vanskeliggjøre innsatsen for å komme i arbeid. Både det å stå utenfor et arbeidsfellesskap og det å ha så dårlig økonomi at en ikke kan delta i ulike sosiale sammenhenger kan også bidra til å forverre et helseproblem.

Psykiske plager er et av de største folkehelseproblemer i vår tid og representerer en stadig økende andel av de som blir sykmeldt og uføretrygdet. Også blant yngre personer er psykiske lidelser en økende og dominerende bakgrunn for å få innvilget uføretrygd (Brage og Thune 2009). Når det gjelder sykmeldingsgrunn ser vi særlig at det er de lettere psykiske lidelsene som økte i alle aldre, men mest for kvinner (Brage m. fl. 2012). Selv om det i de fleste andre europeiske land er et mer omfattende problem, er det lite tvil om at psykisk helse også er en utfordring i Norge (Folkehelseinstituttet 2011). Både det å være enslig og å ha lav inntekt er forbundet med risiko for psykiske helseproblemer. Det samme er det å oppleve arbeidsledighet eller andre belastende livshendelser slik som økonomiske problemer og samlivsbrudd. Helsedirektoratet er opptatt av at helse er ulikt fordelt i samfunnet. De gir derfor årlig

ut en rapport om hvorledes ulikhet i helse kan utjevnes (Helsedirektoratet 2012). Generelt kan vi si at høy utdanning og god inntekt også henger sammen med sunne levevaner og god helse, mens lav utdanning og lav inntekt sammenfaller med dårligere helse. Det er store sosiale forskjeller når det kommer til kosthold, røyking og fysisk aktivitet og vi vet at slike livsstilsvaner igjen påvirker folks helse. Selv om vi finner dårligere helse blant folk med lavere inntekter og lavere utdanning, finner vi samtidig at spesialisthelsetjenestene i større grad ser ut til å nå de med høyere sosioøkonomisk status.

Enkelte studier viser at barn i lavinntektsfamilier opplever sin helse som dårligere enn barn i befolkningen for øvrig (Sandbæk og Pedersen 2010). Helsen kan påvirke muligheten til å delta sosialt og gjennomføre skolegang, noe som igjen kan ha stor innvirkning på muligheter på arbeidsmarkedet senere i livet. Også den første store nasjonale ungdomsrapporten basert på lokale spørreundersøkelser med deltakelse fra over 40 000 ungdommer i alderen 13 til 16 år rundt i hele landet bekrefter dette (NOVA 2013). Av disse ungdommene oppgir ca. 2000 unge at familien deres har hatt dårlig råd de siste to årene. Ungdom i familier med dårlig råd skiller seg negativt ut på alle helseindikatorer som er behandlet i rapporten. Hele 34 prosent av unge i disse familien oppgir å ha depressive symptomer.

Personer med lavinntekt bor oftere alene enn andre, har mindre kontakt med familie og har mindre mulighet til å få hjelp fra andre (Normann 2009). Dårlig råd kan medføre ekskludering fra ulike sosiale arenaer. Personer som har økonomiske vanskeligheter, rapporterer oftere at de ikke har råd til å gå ut og spise og drikke med venner og familie eller til å delta i fritidsaktiviteter. Dårlig økonomi kan også redusere muligheten til å vedlikeholde sosiale kontakter. På denne måten ser vi en negativ vekselvirkning mellom helse, arbeid og sosial kontakt. Også når det gjelder sosialhjelpsmottakere ser vi at de har mindre sosial kontakt enn befolkningen for øvrig (Grebstad 2012).

Undersøkelser om barn og unge i lavinntektsfamilier viser at de sjeldnere enn andre deltar på viktige

sosiale arenaer som barnehage, SFO og fritidsaktiviteter (Fløtten m. fl. 2011 og Seim og Larsen 2011). De opplever at de ikke kan delta i aktiviteter som andre barn og unge tar for gitt. Dette kan også ha betydning for deres sosiale og faglige utvikling. Studier viser at barn fra lavinntektsfamilier sjeldnere oppgir at de kan ta med seg andre barn hjem enn barn i den øvrige befolkningen, særlig gjelder dette barn i innvandrerfamilier. En mer grundig beskrivelse av fattigdom blant barn og unge i Norge finnes i NAV-rapporten *Fattigdom og levekår i Norge – status 2012* (Herud og Naper 2012).

2.5.3 Boforhold og boligmiljø

Sammenlignet med andre land eier flere boligen sin i Norge, langt flere av befolkningen har eneboliger og i gjennomsnitt har vi større boareal. Levekårsundersøkelsen fra 2012 viser at 83 prosent bor i egen eid bolig, en oppgang på to prosentpoeng fra 2007. Tallene viser at stadig flere har stabile og trygge boforhold som gir grunnlag for velstandsutvikling. En annen indikator på velstandsutvikling er at andelen boliger med to bad øker, fra 33 prosent i 2007 til 39 prosent i 2012. Blant hushold med barn over 6 år bor nesten to av 10 husholdninger med to eller flere bad. Også andelen husholdninger som har tilgang til hage eller privat tomt øker med fem prosentpoeng fra 80 til 85. Nordmenn bor romsligere enn sine nordiske naboer. Dette kan forklares med at flere bor i eneboliger og rekkehus, og flere bor mer desentralisert.

Velstandsutviklingen gjelder imidlertid ikke alle. Velferd defineres som den enkeltes mulighet til å dekke noen uttalte behov. Å bo trygt og godt er et slikt behov. Boligutvalget (NOU 2011:15) fikk gjennomført en analyse om hvor mange som var vanskeligstilte på boligmarkedet. På grunnlag av analysen ble 150 000 personer vurdert som vanskeligstilte. Hovedandelen av de vanskeligstilte leier boligen sin og tre av fire vanskeligstilte har vedvarende lav inntekt. Seks prosent av husholdningene blir vurdert til å bo trangt i forhold til antall personer fordelt på antall rom i en bolig, og åtte prosent bor i boliger med fukt/og eller råte. De fleste som bor trangt eller i boliger med fukt/råte leier boligen sin.

Låneveksten fortsatte i perioden 2007 – 2012 i alle deler i befolkningen. Prosentvis er økningen størst blant middelaldrene og eldre. Økt lånevekst påvirker boutgiftene både for dem som eier og leier bolig. Økningen utgjør 20 prosentpoeng mot 19 prosentpoeng for de som leier bolig. Økningen er relativ lik, den store forskjellen ligger i at mens de som eier bidrar til egen formuesøkning, vanskeliggjør økte leiepriser leiernes mulighet for å legge til side midler til et eventuelt framtidig boligkjøp.

Det er dyrt å bo alene. Levekårsundersøkelsen viser at aleneboere har relativt høyere boutgifter sammenlignet med par uten barn i samme alder. Andelen som eier egen bolig er også lavere. De høyeste boutgiftene finner vi allikevel blant par med barn i alderen 0–19 år. Barnefamiliene eier stort sett sin egen bolig, og det er andelen renter og avdrag som påvirker de totale utgiftene.

Bostøtten skal bidra til å redusere boutgiftene for husstander med lav inntekt og høye boutgifter. Etter omleggingen av bostøtten i 2009 til desember 2010 har flere hushold fått bostøtte. Totalt mottok ca. 128 000 husstander bostøtte i desember 2011. Av de som mottok bostøtte hadde 72 prosent hovedinntekt fra pensjon eller trygd, 75 prosent bodde alene og 79 prosent leide bolig. Det var barn i 23 prosent av husstandene.

I 2012 ble det rapportert om 4467 husstander i midlertidige botilbud, hvilket er en betydelig økning fra 2009 da 2904 husstander befant seg i midlertidige botilbud. 1184 husstander var i 2012 henvist til midlertidige botilbud lengre enn tre måneder. Det er også en negativ utvikling for husstander med barn. 231 husstander med barn bodde i midlertidig botilbud i 2012, en økning på 100 husstander fra 2009. 42 av de 231 husstandene oppholdt seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud.

Antallet bostedsløse i Norge er økende. En kartlegging gjennomført av NIBR i 2012 viser at økningen fortsetter sammenliknet med kartleggingene fra 2003 og 2008 (Dyb og Johannessen 2013). Økningen er ikke dramatisk, men økningen av bostedsløse med daglig ansvar for mindreårige er urovekkende. På

den positive siden viser kartleggingen en liten nedgang i antall bostedsløse med rusavhengighet, hvilket kan sees som et resultat av Opptrappingsplanen på rusfeltet, tilskudd til oppfølgingstjenester av rusavhengige og generelt økt kommunalt fokus på de rusavhengiges behov for oppfølging og tjenester.

Enkelte av NAVs fylkeskontor rapporterer at mangel på bolig og høye priser øker presset på sosialbudsjettet i kommunene, noe som igjen kan føre til innstramminger. I Rogaland som har hatt den sterkeste boligprisveksten opplever de at dette vanskeliggjør satsingen på andre prioriterte oppgaver ved kontorene. Når en ikke har noe sted å bo, er det vanskelig for brukerne å fokusere på arbeid. NAV Rogaland har derfor sett behovet for å få til et samarbeidsmøte med de aktuelle kommunene om felles utfordringer med mangel på rimelige boliger.

En trygg og god bosituasjon er sentralt for den enkeltes levekår og en forutsetning for å leve selvstendig, skaffe eller beholde arbeid, og delta i samfunnet. En dårlig bosituasjon kan bidra til en marginaliseringsprosess. Særlig er dette alvorlig for barn og ungdom. Dårlige boforhold kan gi dårlig helse, men også vanskeliggjøre sosialt samvær med venner og oppfølging av skolearbeid (Hansen og Lescher-Nuland 2011). Foreldre mener at trangboddhet og dårlige boforhold er begrensende for barnas situasjon, men oppfatter likevel at det største problemet er å bo i et belastet nærmiljø med utrygghet, opphopning av sosiale problemer og dårlige levekår. Omfanget av boligproblemer er særlig store blant innvandrerbefolkningen (Grødem 2011).

2.5.4 Psykososiale konsekvenser av fattigdom

Fattigdom i et land som Norge er likevel ikke først og fremst preget av store materielle mangler. Det har vært økende oppmerksomhet knyttet til de psykososiale dimensjonene av fattigdom, særlig den skamfølelsen folk kan føle som følge av fattigdommen. En ny, stor internasjonal undersøkelse viser at selv om den materielle levestandarden er svært annerledes for fattige i Norge enn i for eksempel Uganda eller Kina, så var det slående likheter i hvordan det opplevdes å være fattig. Fattigdom var forbundet med skam

i alle landene (Walker m. fl 2013). Også i Norge var foreldre redde for at barna skulle bli sett på som annerledes dersom de tok med venner hjem til den enkle leiligheten. Å leve opp til forventninger fra familie og samfunnet rundt ble opplevd som vanskelig av fattige i alle landene. Fattigdomsrelatert skam gjorde at personene det gjaldt reagerte med følelser av maktesløshet, selvforakt, resignasjon, fortvilelse og depresjon, og økte den sosiale eksklusjonen. Disse funnene er i overensstemmelse med en oppfatning om at velferdsordninger som får mottakerne til å føle seg stigmatisert eller oppleve skam, kan virke mot sin hensikt. Lavere selvfølelse kan for eksempel tenke seg å føre til at det tar lengre tid å klare seg selv igjen, etter en periode med avhengighet av økonomisk sosialhjelp.

2.6 Norge i det internasjonale bildet

Europa har etter 2. verdenskrig vært preget av økonomisk vekst, økt levestandard og bedre levekår for det store flertall. Fattigdom og sosial eksklusjon har stått på den politiske dagsorden i flere tiår både i Norge og i EU. EU har satt seg svært ambisiøse mål for sysselsetting og sosial inkludering. Et viktig instrument i denne sammenheng er å utarbeide sammenlignbare indikatorer for sosiale forhold i de europeiske landene. Eurostat publiserer løpende statistikk for målinger både av årlig og vedvarende lavinntekt i medlemslandene. Norge leverer også sammenlignbar statistikk på området levekår og inntekt.

Å lage sammenlignbare indikatorer på det sosiale området er utfordrende av mange grunner. De ulike landene benytter ulike definisjoner, målemetoder og har ulikt statistikkgrunnlag (Kirkeberg og Thorsen 2013). I tillegg synliggjør ikke inntektsmål omfanget og prisene på de offentlige tjenestene i de ulike landene. I et land der det finnes lett tilgjengelige og godt utbygget velferdsgoder som er gratis eller sterkt subsidierte, vil dette bidra til å bedre levekårene for personer og hushold med lav inntekt. Noen støtteordninger kan for eksempel framkomme som en kontantoverføring i et land, men som en offentlig tjeneste i et annet land. Det er likevel bare kontantoverføringer som inngår i inntektsbegrepet. De offentlige

tjenestene som kan ha like stor verdi for mottakerne som en kontantoverføring, blir derfor usynlig ved slike sammenligninger mellom land.

Det er også forskjeller når det gjelder metoder for datainnsamling. I de nordiske landene og i enkelte andre land, hentes inntektstall fra ulike offentlige registre. I mange andre europeiske land er inntektstallene basert på personlig intervju av et utvalg personer. Studier viser at disse to innsamlingsmetodene kan gi forskjellige resultater. Blant annet er det en tendens til at de med lav inntekt overrapporterer sin egen og sin husholdnings inntekt, samtidig som de med høy inntekt tenderer til å underrapportere inntekten.

EU har utarbeidet en indikator for fattigdomsrisiko som omfatter lavinntekt, lav arbeidsintensitet og materielle mangler (se 2.2.3 for ytterligere forklaring). Norge er blant landene i Europa med lavest andel personer som er i risiko for å oppleve fattigdom (Eurostat 2013).¹⁸ I den andre enden av skalaen har vi land som Bulgaria, Romania, Hellas, Spania, Italia, Litauen og Latvia. Norge har i 4. kvartal i 2012 ca. 10 prosent 'at-risk-of-powerty rate', mens landene med høyest rate ligger på over 20 prosent.

Norge har en høy andel sysselsatte av befolkningen i yrkesaktiv alder. Tall fra Eurostat viser at andelen av befolkningen som er sysselsatt i aldersgruppen 20–64 år er opp under 80 prosent i Norge, mens den er helt nede på 50-tallet i Hellas og Spania.¹⁹ Når det gjelder arbeidsledighet ser vi også at tallene varierer mye mellom de ulike landene i Europa. I Norge har vi ca. 3 prosent arbeidsledighet blant befolkningen og ca. 9 prosent blant unge i alderen 15–24 år. Det er bare Tyskland, Østerrike og Nederland som har lavere eller tilsvarende ledighetstall for unge. I land i øst og sør i Europa er ledigheten høy, særlig for ungdomsgruppen. I land som Spania og Hellas er ungdomsledigheten over 50 prosent. Ungdomsledigheten er også høy i Portugal, Italia og Slovakia. For Norges del er arbeidsledigheten klart

høyest blant de som ikke har fullført videregående opplæring. I de hardest rammede landene i sør og øst i Europa er også høyt utdannede ungdommer uten arbeid. Trenden fortsetter med at unge blir stadig mer overrepresentert i lavinntektsgruppen samtidig som eldre får en stadig lavere andel under lavinntektsgrensen.

Det har i flere tiår vært en økt bevissthet om fenomenet barnefattigdom i Europa. Barn er en særlig sårbar gruppe, og de har ikke mulighet til selv å påvirke sine egne økonomiske ressurser i samme grad som voksne. EU har utarbeidet rapporter om omfang og planer for hvordan fattigdom skulle bekjempes. Da finanskrisen og den økonomiske krisen traff Europa, førte dette til at de planlagte tiltakene ikke kunne gjennomføres. Vi ser i enkelte land en sterk økning i andelen barn som lever under lavinntektsgrensen. Familier opplever å stå uten inntekt og bli kastet ut av boligen. Tall fra Eurostat viser at i EU-landene er barn den aldersgruppen som har høyest risiko for å være fattig eller sosialt ekskludert i 2011 (Eurostat 4/2013). Aldersgruppen 0–17 har større risiko for lavinntekt enn voksne fra 18 år og eldre. Høyest andel finner vi i Bulgaria, Romania, Latvia og Ungarn der mellom 40 og 50 prosent av barna er i risiko for å være utsatt for fattigdom og sosial eksklusjon. Lavest andel finner vi i de nordiske landene der mellom 13–20 prosent av barna har høy risiko for å være fattig og sosialt ekskludert. Når det gjelder type hushold er særlig enslige forsørgere, barnerike familier og barn med migrasjonsbakgrunn som er særlig utsatt for fattigdom.

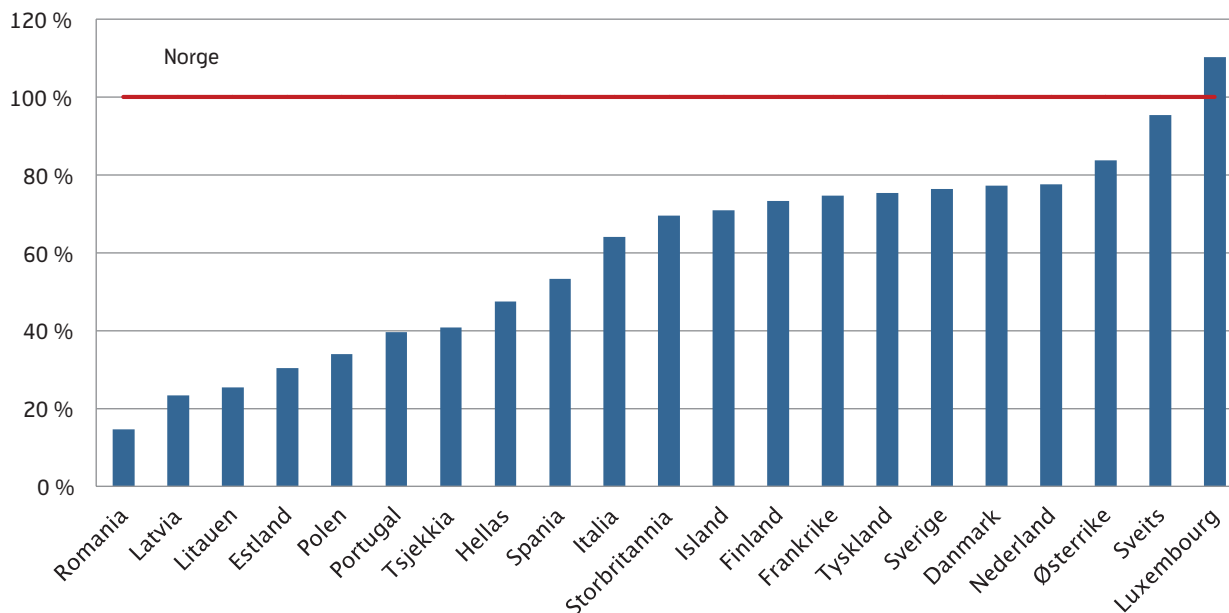
Blant alle de 30 landene som Eurostat har tall for i 2010, ligger Norge med den laveste andelen barn (9,4 prosent) som tilhører husholdninger med inntekt under 60 prosent av den nasjonale medianinntekten. I den andre enden av skalaen finner vi Romania hvor hvert tredje barn tilhørte en lavinntektsfamilie. I store søreuropeiske land som Spania, Italia og Hellas er også omfanget av barnefattigdom stort, og økende. Om lag hvert fjerde barn i disse landene tilhører en familie med høy fattigdomsrisiko.

Europa har nå vært inne i sin alvorligste økonomiske krise etter andre verdenskrig. Levestandarden målt

¹⁸ Tallene er fra 2012.

¹⁹ Tallene er fra fjerde kvartal 2012.

Figur 19. Lavinntektsgrenser for noen utvalgte europeiske land. 60 prosent av disponibel median ekvivalentinntekt (EU-skala).- Norge = 100. 2010. Prosent



Kilde: Eurostat/SSB

med medianinntekt falt i de fleste EU-landene i 2010 (Eurostat 2013/8). Det største fallet i levestandard finner vi i Hellas, Bulgaria, Latvia og Spania. Norge ble i liten grad rammet av den økonomiske krisen i Europa og har generelt lav andel personer med lavinntekt. Norge er også blant landene med minst inntektsforskjeller. I Fordelingsmeldingen slo regjeringen Stoltenberg fast at små inntektsforskjeller i seg selv er av betydning for velferden og samfunnsutviklingen. Et samfunn preget av økonomisk likhet, som i Norden, gir størst mulighet for frihet, likeverd og grunnlag for at den enkelte skal kunne ta i bruk hele sitt potensiale (Meld St. 30). Samfunn med store inntekts- og levekårsforskjeller preges i større grad av sosial uro, konflikter og høy kriminalitet. Blant de landene i Europa med de største inntektsforskjellene finner vi også de landene som er hardest rammet etter finanskrisen og som har den høyeste arbeidsledigheten. Disse landene har også høyest andel med lavinntekt (Eurostat 2013).

Som vi har redegjort for tidligere er det viktig å være klar over at en definisjon av årlig lavinntekt som relateres til den nasjonale medianinntekten, skjuler det

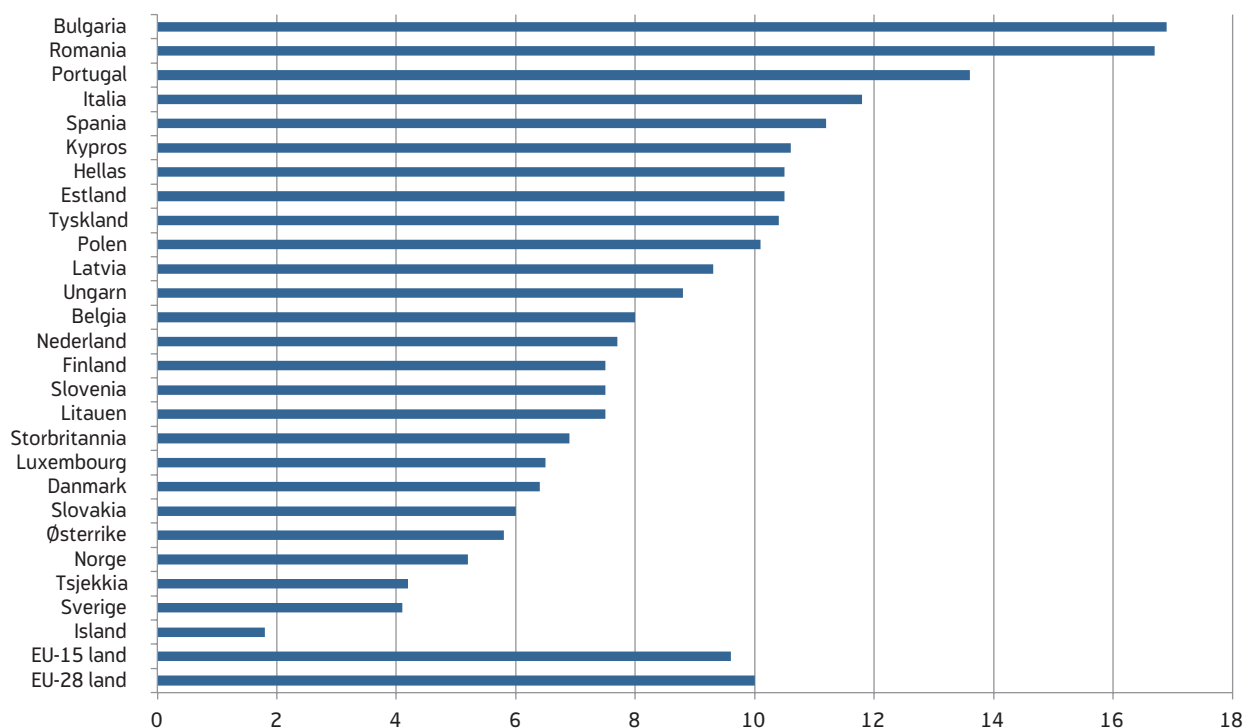
faktum at lavinntektsgrensen vil variere betydelig mellom ulike land (Kirkeberg og Thorsen 2013). Figur 19 viser lavinntektsgrensen i Norge sammenlignet med 20 andre Europeiske land i 2010. Her er lavinntektsgrensene justert for ulikt prisnivå i landene.

Land som har de laveste andelene av befolkningen under lavinntektsgrensen, har som oftest også de høyeste nasjonale lavinntektsgrensene og omvendt. De nordiske landene er eksempler på det første – relativt lave andeler av befolkningen med lavinntekt og høye nasjonale lavinntektsgrenser. Romania er et eksempel på det motsatte.

Det er også viktig å være klar over at det er en nær sammenheng mellom inntektsfordeling og andelen med lavinntekt i et land. Desto jevnere inntektsfordelingen er i et land, jo lavere er andelen med lavinntekt i befolkningen (Kirkeberg og Thorsen 2013).

I figur 20 ser vi at Bulgaria og Romania har den høyeste andelen med vedvarende lavinntekt, mens vi finner Norge, Tsjekkia, Sverige og Island i den andre delen av skalaen.

Figur 20. Andelen personer med vedvarende lavinntekt.* Noen utvalgte europeiske land. Prosent



* Andelen personer med lavinntekt i 2008 og i minst to av tre foregående år. Disponibel inntekt per forbruksenhet (EU-definisjon) under 60 prosent av den nasjonale medianinntekten.

3. Sosiale tjenester

3.1 Økonomisk sosialhjelp

Lov om sosiale tjenester i NAV regulerer fem individuelle tjenester: Opplysning, råd og veiledning (§ 17), stønad til livsopphold (§§ 18 og 19), midlertidig botilbud (§ 27), rett til individuell plan (§ 28) og kvalifiseringsprogrammet (§ 29).²⁰ Økonomisk stønad blir ofte omtalt som økonomisk sosialhjelp.

Økonomisk sosialhjelp er en subsidiær ytelse, det vil si at den enkelte må ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv gjennom arbeid, egne midler eller ved å gjøre krav på gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter. NAV-kontoret skal utøve skjønn ved fastsettelse av nivået på stønaden. Dette innebærer en konkret og individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre mottakeren et forsvarlig livsopphold. Stønaden utmåles på bakgrunn av en konkret vurdering av den enkeltes situasjon og faktiske behov, og kan også tildeles som tillegg til ytelser fra folketrygden. Økonomisk sosialhjelp skal være midlertidig og bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpent. Det er derfor viktig å kombinere økonomisk sosialhjelp med andre tjenester på NAV-kontoret som for eksempel opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning.

3.1.1 Vilårsbruk

Økonomisk sosialhjelp er en rettighet for dem som ikke har andre muligheter til å forsørge seg selv, og skal i utgangspunktet gis uten vilkår. NAV-kontoret har likevel adgang til å sette vilkår for tildeling av økonomisk stønad under visse forutsetninger.

Det har vært en tilbakevendende diskusjon om og på hvilken måte det skal stilles krav til mottakere av økonomisk sosialhjelp. I følge lov om sosiale tjenester i NAV må vilkårene ha en nær sammenheng med

vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i sosialtjenesteloven eller andre lover. I rundskriv til loven presiseres det at vilkår skal bidra til å gjøre bruker selvhjulpent (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012). Det må alltid vurderes individuelt om vilkår er hensiktsmessig. Vilkår skal ikke være et kontrolltiltak.

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra Arbeidsdepartementet foretatt en undersøkelse om omfang og bruken av vilkår i forbindelse med stønad til livsopphold (Thorbjørnsrud 2013). I følge Proba varierer bruken av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. Dette stemmer overens med tidligere undersøkelser (Brandtzæg m. fl. 2006). Store NAV-kontor stiller oftere vilkår enn små kontor, og det stilles oftest vilkår til ungdom. Sammenlignet med tidligere undersøkelser synes det som om kontorene bruker et større spekter av vilkår enn tidligere, og at de er mer individuelt tilpasset. Graden av brukermedvirkning ved vilårssetting varierer.

3.1.2 Utviklingen i antall mottakere og utgifter

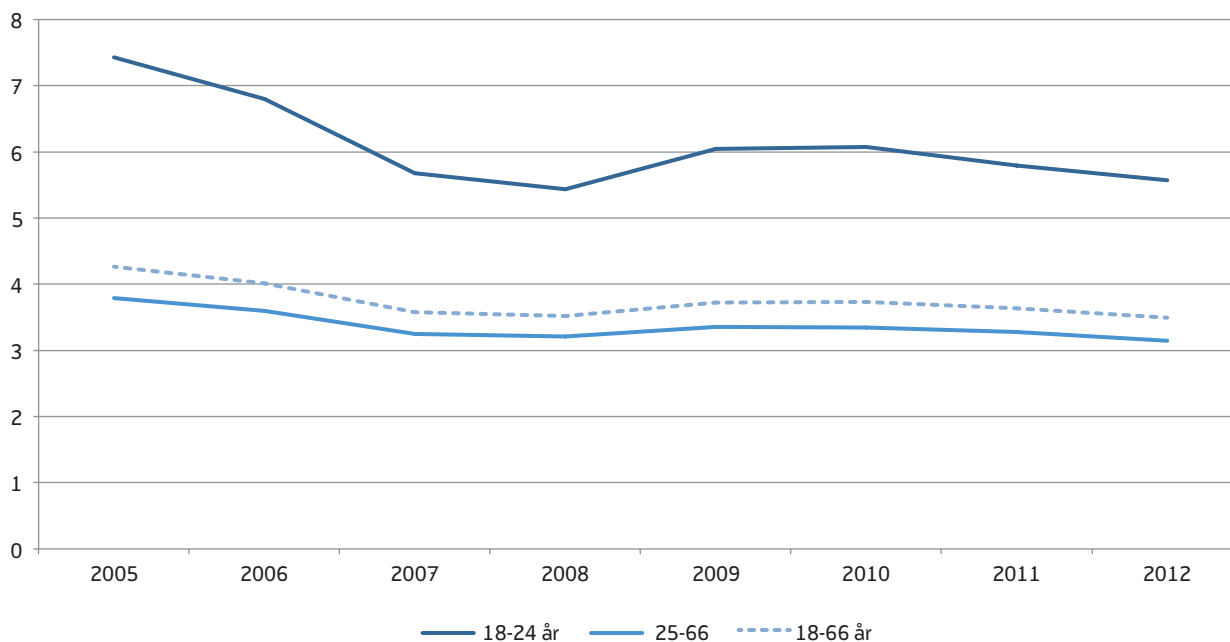
I løpet av 2012 mottok til sammen 115 000 personer økonomisk sosialhjelp. Det var en nedgang på 3 000 sammenlignet med året før. Nedgangen var omtrent dobbelt så stor i 2012 som i 2011 (Statistisk sentralbyrå 2013). I figur 21 viser vi utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere som andel av befolkningen²¹ fra 2005 til 2012.²² Andelen som mottar økonomisk sosialhjelp er høyest blant de unge mellom 18 og 24

²¹ Middelfolkemengde, dvs. gjennomsnittet av befolkningen 1. jan. i to etterfølgende år.

²² Tallene angir hvor mange som har mottatt sosialhjelp for en kortere eller lenger periode i løpet av året, ikke hvor mange som fikk stønaden til enhver tid. I 2012-rapporten beregnet vi en «sosialhjelpsprosent», som er mer sammenlignbar med ledighetsraten, der vi også tar hensyn til varigheten (som i Kann og Ohrem Naper 2012). Vi har beregnet denne for 2012 også, og det er ingen endring i forhold til året før. I og med at dette er mest aktuelt i forbindelse med sammenligning med ledighetstall, har vi ikke inkludert dette i årets rapport.

²⁰ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. 18.12.2009.

Figur 21. Mottakere av økonomisk sosialhjelp som andel av befolkningen, etter alder. Prosent



år. Sosialhjelpsbehovet blant disse varierer også i større grad med svingningene på arbeidsmarkedet. Andelen sosialhjelpsmottakere er nå tilbake på nivået fra før finanskrisen i 2009. I 2013 har arbeidsledigheten igjen økt, og NAV forventer at den vil fortsette å øke noe framover. Dette kan føre til at vi for 2013 igjen vil se en økning i sosialhjelpstallene. Utbetalt beløp til økonomisk sosialhjelp ble kun svakt redusert i 2012.

Innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne. I 2012 utgjorde de 35 prosent, som er en økning fra 25 prosent i 2005 og 31 prosent i 2010. Det var relativt flest innvandrere i mottakergruppen 30–39 år, der de utgjorde over 40 prosent. Færrest innvandrere var det i mottakergruppene under 25 år; blant disse hadde en av fire innvandrerbakgrunn (SSB 2013).

Den økende andelen personer med innvandrerbakgrunn av alle sosialhjelpsmottakere må ses i sammenheng med at innvandrerbefolkningen har økt de siste årene. Det blir altså flere innvandrere, og dermed flere innvandrere med sosialhjelp i absolutte tall. Andelen av innvandrere som mottar sosialhjelp derimot,

fortsetter å falle, som figur 22 viser. Andelen med sosialhjelp er høyest blant unge med innvandrerbakgrunn, som blant unge totalt sett. Andelen av innvandrerbefolkningen som mottar sosialhjelp har falt fra 11 prosent i 2005 til 7 prosent i 2012.

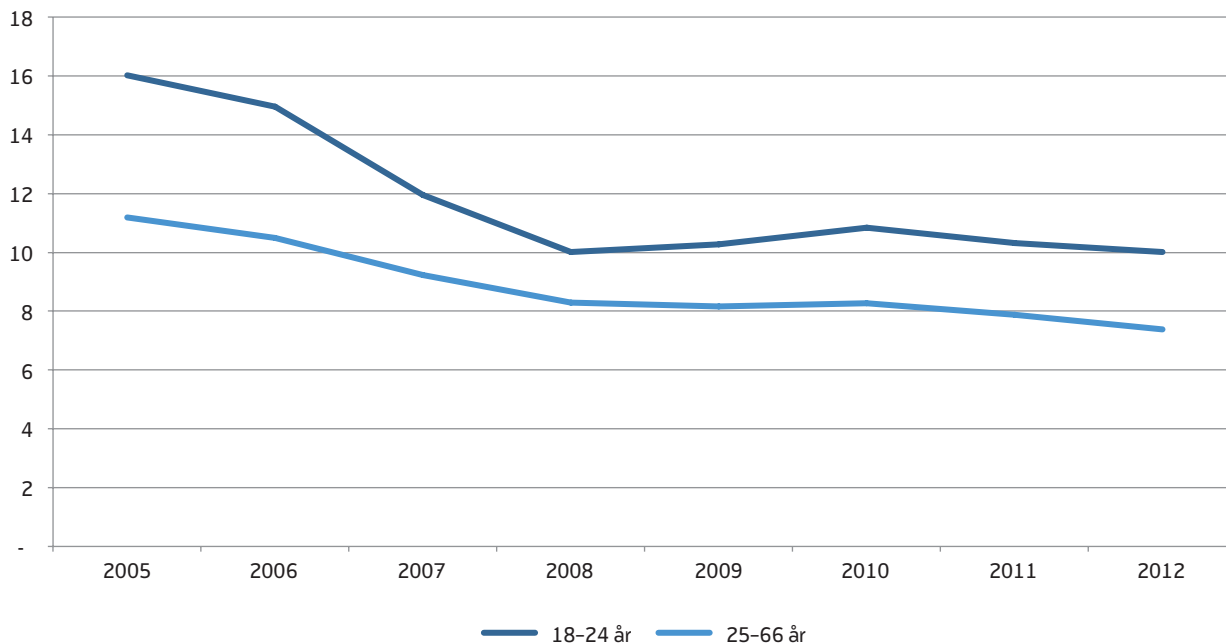
Hvis vi tar utgangspunkt i ikke bare alle som har mottatt sosialhjelp personlig, men alle personer som tilhører en husholdning der hovedinntektstaker mottar sosialhjelp, så blir andelen innvandrere høyere. 46 prosent av de som tilhører en husholdning der hovedinntektstaker mottar sosialhjelp har innvandrerbakgrunn (Kaur 2013, s. 88).

3.1.3 Langtidsmottakere og hovedinntektskilde

Økonomisk sosialhjelp skal i utgangspunktet være en kortvarig ytelse; derfor er det en målsetning å få redusert antall langtidsmottakere.²³ I 2012 var 37 prosent av alle som mottok økonomisk sosialhjelp

²³ Langtidsmottakere er definert som personer som mottok økonomisk stønad i minst 6 måneder i løpet av et kalenderår. Mottaket var ikke nødvendigvis sammenhengende, og å ha fått utbetalt sosialhjelp i en måned betyr ikke nødvendigvis at man fikk det for hele måneden. Mottak av minst seks måneders varighet som strekker seg over flere kalenderår, men som varte i mindre enn 6 måneder det aktuelle året, er ikke inkludert.

Figur 22. Andel innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn med økonomisk sosialhjelp, etter alder. Prosent



langtidsmottakere, tilsvarende som året før. I perioden 2005–2007 var 42 prosent langtidsmottakere, før andelen ble redusert til 40 prosent i perioden 2008–2010.

Andelen av mottakerne av økonomisk sosialhjelp som hadde dette som hovedinntektskilde har falt i flere år, men i 2012 var andelen på 40 prosent, som var det samme som i 2011.

3.1.4 Forhold til arbeidsmarkedet

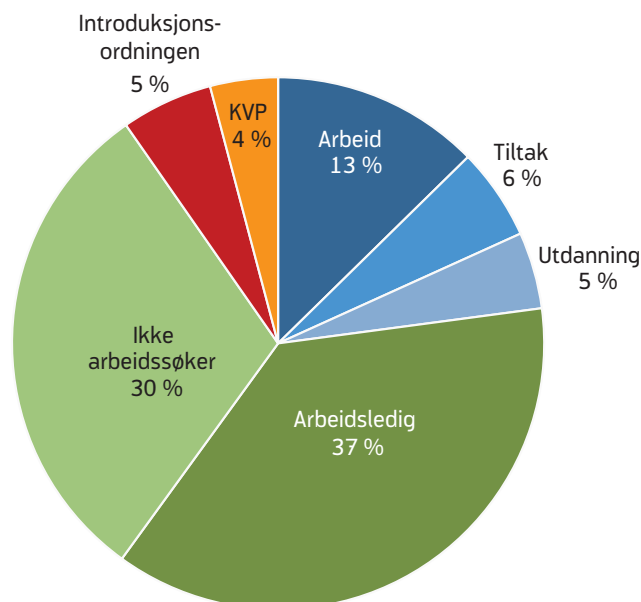
Arbeidstilknytningen er lav blant personer som mottar økonomisk sosialhjelp. Kun 13 prosent arbeidet heltid eller deltid ved siste kontakt (Figur 23). Omtrent en av fem som mottar økonomisk sosialhjelp gjør det samtidig som de er i ferd med å kvalifisere seg til arbeidsmarkedet, enten i form av utdanning, tiltak i kommunal eller statlig regi eller deltakelse i introduksjonsordningen eller kvalifiseringsprogrammet. De arbeidsledige utgjør 37 prosent av mottakerne. De står helt uten inntektsgivende arbeid, men ønsker og er disponible for arbeid. 30 prosent av sosialhjelpsmottakerne har trukket seg ut av arbeidsmarkedet og er verken i arbeid eller arbeidssøkere. De siste årene har det vært en økning i sosialhjelpsmottakere som er arbeidsledige, og en

nedgang i mottakere som ikke er arbeidssøkere, fra 40 prosent i 2009 til 30 prosent i 2012 (Figur 24). Det har knapt vært noen endring i de andre arbeidsmarkedstatusene i perioden. Det er usikkert om dette skyldes en reell endring i forholdet til arbeidsmarkedet eller endret registreringspraksis på NAV-kontorene.

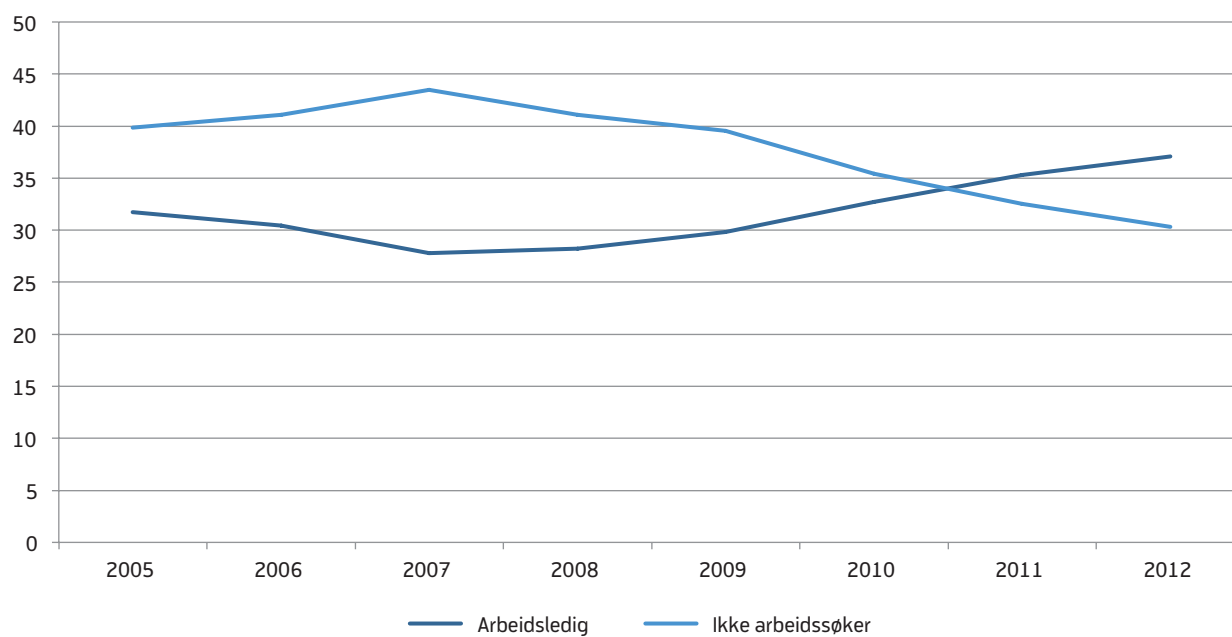
Hvis vi ser på aktivitet i løpet av hele året, ikke bare ved siste kontakt med NAV-kontoret, var en snau tredjedel yrkesaktive (Andersen 2012). Det var flest yrkesaktive blant de unge. Flertallet av de yrkesaktive arbeidet få timer i løpet av året, det gjelder særlig blant de unge. Jo lenger de har mottatt sosialhjelpen, jo lavere er yrkestilknytningen. Den lave yrkesaktiviteten blant sosialhjelpsmottakerne gjenspeiler seg i inntektssammensetningen deres. Yrkesinntekter utgjorde bare en fjerdedel av sosialhjelpshusholdningenes samlede inntekt i 2011 (Kaur 2013, s. 92). For de under lavinntektsgrensen, og for langtidsmottakerne, utgjorde yrkesinntekten en enda mindre del.

Det at så få er i arbeid mens de mottar sosialhjelp er et uttrykk for at de færreste som er i jobb har behov for sosialhjelp ved siden av. Men det kan også være grunn

Figur 23. Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet. 2012. Prosent



Figur 24. Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet, som andel av alle mottakere. 2012. Prosent



til å spørre om flere kunne ha jobbet deltid ved siden av å motta sosialhjelp. Med dagens regelverk er økonomisk sosialhjelp strengt behovsprøvd, og kan dermed fungere som et disinsentiv til arbeid. I Danmark og Finland har man begynt å holde arbeidsinntekt utenfor behovsprøvingen for å kunne økte insentivene til å komme i arbeid (Kuivalainen og Nelson 2012).

Så langt har vi sett på tilknytning til arbeidsmarkedet i samme periode som mottak av sosialhjelp. Et vel så viktig spørsmål er hvorvidt mottakere av sosialhjelp kommer i arbeid. Det er en målsetning å få flere mottakere av økonomisk sosialhjelp i arbeid, særlig de unge (Meld. St. 46 (2012–2013))²⁴. I praksis kan det nok variere litt ute på NAV-kontorene i hvilken grad NAVs mål om «arbeid først» er i fokus blant de som jobber med sosialhjelpsmottakere. Ansatte med erfaring fra tidligere sosialkontor, eller som er utdannet sosialarbeidere, kan se ut til å slutte opp om «arbeidslinja» i noe mindre grad enn andre ansatte på NAV-kontor (Terum m.fl. 2012).

I hvilken grad kommer faktisk langtidsmottakere av sosialhjelp seg i jobb? Av de som startet et langtidsforløp i NAV-systemet med økonomisk sosialhjelp, ble 45 prosent avsluttet fordi personen fikk jobb. Andelen som avsluttet forløpet med å komme i jobb falt markant fra forløp som startet i 2000 til forløp som startet i 2007. Denne nedgangen har sammenheng med at andelen innvandrere har økt betraktelig (Røed 2013b). I tillegg til å undersøke hvorvidt personen kom i jobb etter å ha mottatt sosialhjelp, er det også interessant å se på i hvilken grad de beholdt denne tilknytningen til arbeidsmarkedet over tid, eller om flere kom i jobb etter hvert. Etter hvert som årene går faller andelen som er i jobb, og flater ut på rundt 70 prosent av de som kom i jobb i første omgang. Av de som ikke kom i jobb i det første året etter avsluttet forløp, får mange – rundt 40 prosent – likevel jobb etter hvert.

Mottakere av sosialhjelp, og særlig langtidsmottakere, står ofte langt fra arbeidsmarkedet. De kan ha

andre utfordringer som det er behov for å håndtere før det er aktuelt å søke arbeid.

3.2 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet ble lansert som regjeringens viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009). Programmet ble innført fra 2007 i takt med etableringen av NAV-kontorene, og ble landsdekkende i 2010.

Programmet er i hovedsak rettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp og har som mål å få deltakerne i ordinært arbeid. Gjennom tett og koordinert oppfølging og individuelt tilpassede tiltak i form av et heltidsprogram, skal deltakerne motiveres og kvalifiseres til arbeid. Mange av deltakerne har i utgangspunktet svak tilknytning til arbeidsmarkedet med liten eller ingen yrkeserfaring fra før. I følge veilederne er det mange av deltakerne som sliter med sosiale, psykiske og/eller rusrelaterte problemer (Legard m. fl. 2009, Djuve m. fl. 2012). Noen av deltakerne har hatt et aktivt yrkesliv, men har fått helseproblemer som har ført dem over på rehabiliterings- eller attføringspenger før de har begynt i kvalifiseringsprogrammet (Lima og Ohrem Naper 2013). Noen veiledere opplever at målet om arbeid er urealistisk for mange av deltakerne (Hansen 2009, Legard m. fl. 2009). En periode etter oppstart var det uklart om programmet skulle brukes til å vurdere om deltakerne oppfylder vilkårene for å motta uførepensjon eller arbeidsavklaringspenger (Hansen 2009). Det ble da presisert i rundskrivet at programmet ikke skal brukes for å vurdere om deltakeren har helseproblemer (Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV). Det kan likevel skje at deltakeren underveis oppnår rett til arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon fordi helseproblemer oppstår eller avdekkes underveis i programmet.

3.2.1 Utviklingen i antall deltakere

Siden januar 2011 har antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet i hovedsak blitt redusert, etter å ha bygget seg gradvis opp siden oppstarten av i 2008. Utviklingen i antall deltakere er vist i figur 24. Fra andre halvdel i 2012 har det vært en viss utflating i nedgangen. I november 2013 var det 5 670 deltakere,

²⁴ Denne ble lagt fram av Stoltenbergregjeringen og siden trukket av nåværende regjering.

som er nesten 600 færre enn ved inngangen til året. Vi har tidligere anslått den årlige tilgangen av nye deltakere til mellom 5 000 og 6 000. Dersom dette anslaget er korrekt, ligger vi omtrent på beregnet normalnivå for antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet til enhver tid. En del kommuner opplever nå at mange av de brukerne som kontorene har regnet som aktuelle kandidater enten har deltatt eller vært vurdert for programmet.

Antall deltakere sank fra 1. januar 2011 da kvalifiseringsprogrammet gikk fra å være et prosjekt og med øremerket tilskudd til kommunene, til å bli et program i ordinær drift og med rammefinansiering. I oppstartfasen var det også stor oppmerksomhet på måltall for antallet deltakere. En del kommuner rapporterer at de føler at antallet er på et «riktigere» nivå nå. Dette gjelder fordi de både klarer å følge opp deltakerne bedre, og fordi de nå jobber med deltakere som har større sannsynlighet for å komme i arbeid i løpet av programperioden.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har nylig gjennomført en kartlegging blant KVP-veiledere som har gitt oss økt kunnskap om denne nedgangen i antall deltakere

(Lima 2013). De fleste rapporterte om innsnevring av målgruppen og nedgang i antall potensielle deltakere som årsak til nedgangen. Det er også 40 prosent som svarer at det er mindre fokus på rekruttering.

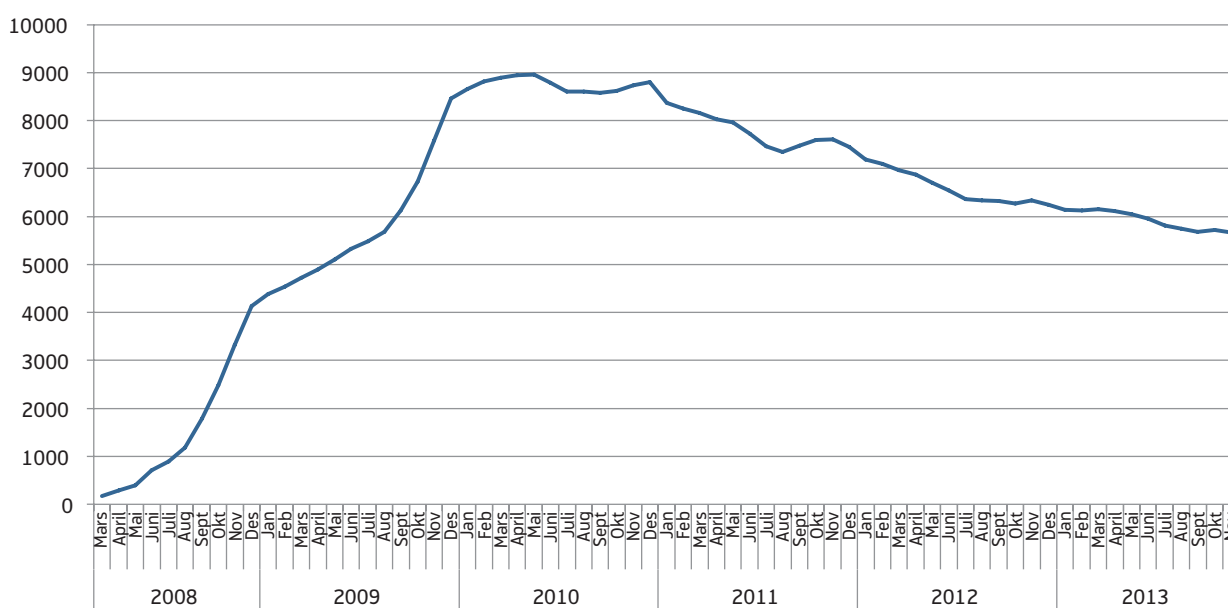
«Innsnevring av målgruppen» må sees i sammenheng med en opplevelse blant veilederne av at det har blitt en større arbeidsretting etter innføring av rundskrivet. Det ser ut til å være delt syn blant veilederne på dette. Som nevnt synes en del at nivået nå er riktigere; andre opplever en uheldig utvikling mot at dette ikke lenger er et tilbud til de som virkelig trenger det, «de som falt mellom alle stoler», men mer for de som er klare kandidater ut mot arbeid (Lima 2013).

Samtidig er det store forskjeller mellom kommuner når det gjelder andelen deltakere i kvalifiseringsprogrammet i forhold til antall mottakere av økonomisk sosialhjelp i kommunen. Dette kan indikere at det er et potensial for å øke antall deltakere i flere kommuner.

3.2.2 Overgang til arbeid og AAP

I 2013 gjorde NAV en registerstudie av hvor mange deltakere i kvalifiseringsprogrammet som kommer i jobb. Blant de som sluttet på kvalifiseringsprogrammet i 2010 og 2011 var 26 prosent i jobb 6 måneder senere

Figur 25. Antall deltakere på kvalifiseringsprogrammet



(Lima og Ohrem Naper 2013). Det er ingen økning i andelen som kom i jobb i 2011 sammenlignet med 2010. Av de som kom i arbeid, var det 38 prosent som samtidig mottok sosialhjelp eller andre ytelser fra NAV. Dette viser at mange av de som fikk jobb ikke tjener nok til å bli uavhengig av stønader fra NAV. Bare et mindretall av de som var registrert som arbeidstakere etter seks måneder etter avsluttet program, hadde en stabil jobb i hele perioden frem til to år etter avsluttet program. Noen av de som ikke fikk jobb etter seks måneder, kom i jobb seinere. Likevel var det flere som sluttet å jobbe enn som begynte, og to år etter avsluttet program var andelen som stod i jobb redusert til 20 prosent. Over tid økte andelen som gikk over til arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Etter to år mottok 37 prosent en av disse stønadene. De fleste av disse mottok arbeidsavklaringspenger.

Kommunenes rapportering til Arbeids- og velferdsdirektoratet tegner et noe mer positivt bilde av overgangen til arbeid. Ifølge disse rapporteringene gikk en av tre deltakere i kvalifiseringsprogrammet over i ordinært arbeid etter fullført eller planmessig avviklet program i de to første tertialene av 2013. Det er stadig færre av deltakerne som går over til arbeidsavklaringspenger etter at de har fullført programmet.

Siden flere går over til arbeidsavklaringspenger og uførepensjon enn som kommer i jobb, fremstår disse ytelsene som en potensielt viktig vei ut av fattigdom for gruppen. Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig yttelse med en varighet på maks fire år. Av gruppen som gikk over til arbeidsavklaringspenger etter kvalifiseringsprogrammet, og som deretter hadde avgang fra arbeidsavklaringspenger innen 18 måneder etterpå, gikk omtrent 50 prosent over til uførepensjon. (Lima og Ohrem Naper 2013). Uførepensjon gir en stabil og livslang inntekt til en gruppe som tidligere ofte har hatt økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde.

Analyser av hvor mange som kommer i jobb etter å ha deltatt i et program er interessant i seg selv, men gir samtidig begrenset kunnskap om effekten av tiltaket, fordi det ikke sier noe om hva som ville skjedd med deltakerne dersom de *ikke* hadde deltatt i programmet. Foreløpige resultater fra en effektstudie

av kvalifiseringsprogrammet viser at det ser ut til å ha en viss positiv effekt på overgang til jobb (Røed 2013b), men estimatene er veldig usikre. Tidligere effektstudier av program og tiltak for lignende målgrupper har vist at noen typer tiltak og program øker sannsynligheten for overgang til arbeid, men effekten er som oftest liten. Det er samtidig studier som viser at noen typer tiltak har ingen effekt, eller negativ effekt.

De siste årene har Arbeids- og velferdsdirektoratet prøvd ut fagutviklingsprogrammet «Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming» (HPMT) for oppfølging av deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Formålet har vært å styrke det sosialfaglige oppfølgingsarbeidet i NAV, ved å vektlegge en helhetlig tilnærming og systematisk bruk av bestemte metodiske verktøy for å gjøre et kvalitativt godt oppfølgingsarbeid. Både kvalifiseringstilbudet, og bruken av HPMT-metodikken, skal bidra til å styrke brukernes kvalifikasjoner og muligheter på arbeidsmarkedet gjennom et langsiktig sosialfaglig arbeid. Utviklingen av programmet bygger på en erkjennelse om at årsaken til at enkeltindivider befinner seg langt fra arbeidsmarkedet, ikke *kun* er en funksjon av faktorer på individnivå. Metodikken bygger for øvrig på teori, kunnskap og erfaringer om virksomme metoder fra forsøk og praksis som er relevant for oppfølgingsarbeidet i NAV.

Programmet har blitt evaluert gjennom en randomisert studie med tilhørende effektevalueringer (Malmberg-Heimonen m.fl. 2013). Resultatene viser at deltakerne i kvalifiseringsprogrammet fra kontorer som har iverksatt HPMT har en høyere overgang til arbeid enn deltakerne ved sammenligningskontorene. Dette skyldes økt overgang til *deltidsarbeid* i denne gruppen. Deltakerne på kvalifiseringsprogrammet fra sammenligningskontorene er oftere i ulike aktiveringstiltak og blir lengre i kvalifiseringsprogrammet. Funnene viser at systematisk kunnskapsbasert arbeid i prosjektene gjør at ansatte opparbeider god kompetanse, som gir positive resultater for brukerne.

3.2.3 Erfaring med kvalifiseringsprogrammet – og noen utfordringer

Kvalifiseringsprogrammet har nå eksistert i fire år, og blitt en etablert ordning. Samtidig er programmet

fortsatt under utvikling. Det er også mye som tyder på at kvaliteten er i ferd med å bli bedre. I det følgende peker vi på noen av de viktigste erfaringene fra programmet som har kommet fram det siste året, og peker på noen sentrale utfordringer i arbeidet framover. Vi baserer oss dels på rapporteringene fra fylkesmennene, dels på resultater av en spørreundersøkelse blant NAV-veiledere som jobber med kvalifiseringsprogrammet.

Får alle som fyller vilkårene tilbud om program?

Kvalifiseringsprogrammet er en lovfestet rett for alle som fyller vilkårene. Men vilkårene for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet gir stort rom for skjønn. Kontorene har nokså ulik oppfatning om hvilke grupper som oppfyller inngangsvilkårene (Djuve m. fl. 2012, s. 36). Dette bekreftes også av NAV-veilederne svar på spørreundersøkelsen. Veilederne er for eksempel delt på midten i spørsmålene om hvorvidt rusavhengige er en del av målgruppen for kvalifiseringsprogrammet. Veilederne er også delt i spørsmålet om språkproblemer alene er nok til at innvandrere på sosialhjelp oppfyller vilkårene for programmet. Dette medfører også at det ikke er enkelt vurdere om alle som fyller vilkårene, får tilbud om program.

For å kunne tilby programmet til de som oppfyller vilkårene må kontoret ha oversikt over hvem som er aktuelle. Spørreundersøkelsen avdekker to typer kontorprofiler, de som driver med aktiv rekruttering av deltakere og de som er passive. Ved kontorene som aktivt kartlegger aktuelle brukere rapporterer de fleste veilederne at det er god nok kunnskap om kvalifiseringsprogrammet blant andre ansatte på

kontoret²⁵ (Tabell 1). Ved disse kontorene er det få som har svart at «mange som fyller vilkårene ikke blir rekruttert». Noen rapporterer at en del brukere ikke får tilbud om deltakelse fordi det ikke er nok ressurser til å tilby programmet, og at man derfor lar være å informere om ordningen. Ved kontorene som ikke foretar en jevnlig kartlegging av aktuelle kandidater, fremstår rekrutteringsarbeidet som langt mer passivt. Ved passive kontor er det langt færre som aktivt rekrutterer aktuelle kandidater, og det er 39 prosent som opplever at mange som fyller vilkårene, ikke blir rekruttert. Ved disse kontorene er det også langt færre som har svart at kvalifiseringsprogrammet er godt forankret hos NAV-leder.

«Hull» i program

Kvalifiseringsprogrammet skal være på fulltid med et relevant innhold med kurs og oppfølging fra 9–16 hver arbeidsdag. En undersøkelse av seks NAV-kontor viste at «hull» i program er et problem ved alle kontorene. Hull i programmene kan både være knyttet til behov for avklaring av deltakeren i oppstartsfasen, til opphold mellom tiltakene i programmet, og til vansker med å finne praksis plasser. Dette innebærer at deltakerne i perioder ikke har et program på fulltid. Omfanget av problemet varierer mellom kontorene (Djuve m. fl. 2012). På de større kontorene²⁶ svarte veilederne at ca. halvparten av deltakerne har fått et program på fulltid.

.....
²⁵ Aktiv kartlegging er målt med et spørsmål om kontoret: foretar en gjennomgang av porteføljen med sosialhjelpsmottakere for å identifisere brukere som er aktuelle for KVP. 64 % av kontorene har svart at de jevnlig gjør dette..
²⁶ Kontorer med ti deltakere eller mer i programmet.

Tabell 1. To distinkte kontorprofiler: aktiv rekruttering og passiv rekruttering av deltakere. Kun kontor med minst 10 deltakere. Minste N=79. Alle forskjeller signifikant på et 0,05 nivå

	Kartlegging av aktuelle brukere	Ikke kartlegging
Enig i at KVP er godt forankret hos leder	84	45
God nok kunnskap om KVP blant kommunalt ansatte	81	48
God nok kunnskap om KVP blant ansatte i mottaket	58	24
KVP-veiledere motiverer aktuelle kandidatertil å søke seg inn	71	30
Mange som fyller vilkårene blir ikke rekruttert	11	39

Deltakere kan søke om å få innvilget nytt program dersom deltakeren mener det har hatt mye ventetider og lite arbeidsrettet innhold i programperioden. Ifølge Forskrift om kvalifiseringsprogram- og stønad 2012, skal arbeidsrettede tiltak alltid inngå når deltakeren er halvveis i programmet.

Bedre kvalitet i arbeidet

Vi ser en økende oppmerksomhet omkring kvalitet i arbeidet med kvalifiseringsprogrammet. Gode arbeids- og evne vurderinger danner grunnlag for å utarbeide gode og hensiktsmessige program for den enkelte deltaker. I tillegg anses god kompetanse i tiltaks- og markedsarbeid som en viktig suksessfaktor for arbeidet. Godt tilpassede tiltak, og godt motivasjonsarbeid, har også stor betydning for å sikre vellykkede program. Mange veiledere har kvalifiseringsprogrammet som en del av det generelle oppfølgingsarbeidet på kontoret og har mange brukere. Spørreundersøkelsen blant NAV-veiledere viser at de dedikerte KVP-veilederne gir tettere oppfølging enn de som også har oppfølging av andre typer brukere. De dedikerte KVP-veilederne opplever også oftere at de har tid til å gi god nok oppfølging. Det er viktig for et godt resultat å ha KVP-veiledere som har både kompetanse og kapasitet til å gjennomføre tett og hensiktsmessig oppfølging av deltakerne.

Kvalitet i arbeidet forutsetter også at kontoret lykkes i å rekruttere en målgruppe som kan nyttiggjøre seg programmet og som det er mulig å tilby et tilpasset program. Spørreundersøkelsen viser at veiledere ofte ser nedgangen i antall deltakere som et resultat av innsnevring av målgruppen. Flertallet opplever innsnevringen av målgruppen som positiv fordi de i større grad kan konsentrere seg om deltakere som kan nyttiggjøre seg av tiltaket. De forteller at det i starten ble tatt inn for mange brukere og en del brukere som hadde små muligheter for å kunne nyttiggjøre seg av tiltaket. En veileder skriver for eksempel:

«Det må være en viss motivasjon for at program skal ha hensikt. Det har vært for mye passiv stønadsmottak før».

Med utgangspunkt i svarene fra de to kontorprofilene kan vi anslå at ved ca. 20 prosent av kontorene kan nedgangen i antall deltakere tolkes som et resultat av en nedprioritering av programmet. På slike kontor svarer et flertall av veilederne at det er mindre fokus på rekruttering som er årsaken til nedgangen.

Spørreundersøkelsen avdekket samtidig forskjeller i endringer i oppmerksomheten omkring kvalifiseringsprogrammet. Ved ett av fire kontor opplever veilederne økt oppmerksomhet om kvalifiseringsprogrammet, mens ved ett av fire kontor opplever de en nedgang i oppmerksomheten. Det er mange av de spurte i Buskerud og Oppland som rapporterer om mindre oppmerksomhet. I fylker som Oslo, Akershus og Rogaland er det derimot nesten ingen av de spurte som har svart at det er blitt mindre oppmerksomhet om kvalifiseringsprogrammet den senere tid.

Evalueringen av kvalifiseringsprogrammet viste at den sosialfaglige kompetansen var høy blant veilederne som jobbet med kvalifiseringsprogrammet, men at kompetansen om arbeidsmarkedet var svakere (Legard m.fl. 2009, Schafft og Spjelkavik 2011):

I kartleggingen blant veilederne i 2013 ba vi dem igjen om å vurdere sin egen kompetanse innen ulike felt ved å gi seg selv karakter fra lite god til svært god. Sosialt arbeid skiller seg klart ut som det området der veilederne opplever at de har størst kompetanse. På dette området er gjennomsnittet «meget god». På de andre kompetanseområdene er gjennomsnittet nærmere god, bl.a. på området arbeidsmarkedskunnskap. I kartleggingen stilte vi også et oppfølgingsspørsmål om kompetanse: «Hvis du skulle velge et område der du gjerne skulle hatt mer kompetanse, hvilket område ville du da velge?». Det vanligste svaret på spørsmålet er arbeidsmarkedskunnskap. Dette viser at veilederne anerkjenner viktigheten av arbeidsmarkedskunnskap, samtidig som mange opplever at de fortsatt har et potensiale for å styrke kunnskapen sin på dette området.

4. Ungdom og unge voksne

4.1 Innledning

Ungdom betegner gruppen som befinner seg i perioden mellom barn og voksen. Tidligere ble man betraktet som voksen i forbindelse med konfirmasjon, når man begynte å jobbe eller kom i lære. Ungdomsperioden var tidligere en kort overgangsfase, mens den i dag kan strekke seg fra tenårene til man nærmer seg 30 år. Myndighetsalderen er 18 år i Norge, og man er da juridisk sett voksen, men fortsatt bor mange i foreldrehjemmet på dette tidspunktet. Det moderne kunnskapssamfunnet, der mange gjennomfører studier etter videregående, bidrar til å utsette tidspunktet man etablerer familie og begynner å jobbe. Også høye boligpriser bidrar til å utsette boligetablering. Det er glidende overganger mellom de som kan betegnes som ungdom og de som kan betegnes som unge voksne. Mens ungdomstiden grovt sett kan sies å begynne i tenårene og vare til man slutter i videregående og flytter hjemmefra, så kan ung voksen betegnes som tiden etterpå som kjennetegnes av studietid og etablering. Det kan dreie seg om familieetablering, boligetablering og etablering i arbeidslivslivet. For de fleste foregår etableringsfasen senere enn for tidligere generasjoner. For mange foregår etableringsfasen problemfritt, men noen har vanskeligheter med både å komme inn på arbeidsmarkedet og skaffe seg i egen bolig.

4.2 Ungdom og levekår

Generelt har barn og unge gode levekår i Norge. Sett i en internasjonal sammenheng skårer Norge høyt på de fleste levekårsvariable. Ifølge ungdomsundersøkelsene til NOVA, Ung i Norge, er ungdom mer lovlidige og skoletilpasset i dag enn for noen tiår siden. De drikker og røyker mindre og bruker mindre narkotika enn på slutten av 90-tallet. De trives bedre på skolen og begår færre lovbrudd. Det er likevel to områder som gir grunn til bekymring; andelen unge som oppgir å ha psykiske helseproblemer øker- samtidig har vi en stabilt høy andel ungdom som ikke fullfører videregående opplæring. Disse to problem-

områdene trekkes også fram i en rapport om ungdoms levekår utarbeidet av Statistisk sentralbyrå (Sandnes 2013). Også en ny nasjonal rapport basert på de lokale ungdomsundersøkelsene Ungdata, viser denne utviklingen. De fleste er veltilpasset, aktiv og velfungerende. Likevel er det også mange som opplever stress og slit i hverdagen (NOVA 2013). Særlig er det mange som sliter i familier med dårlig råd. Unge i disse familiene skårer også negativt på alle helseindikatorerne i rapporten.

I et kunnskapssamfunn blir betydningen av å fullføre videregående opplæring stor. Å fullføre videregående skole er inngangen til videre studier og til yrkeslivet. Tidligere kunne «skoletrøtte» ungdommer, særlig gutter, skaffe seg jobb i den lokale fabrikken eller reise til sjøs. I dag er det langt færre manuelle yrker der ufaglærte kan tilbys arbeid. Mye tyder også på at denne utviklingen vil fortsette i samme retning. Overgangen fra industrisamfunn til kunnskapssamfunn der tjenesteyting står sentralt, krever både utdanning og sosial kompetanse (Frønes 2010).

Mange unge opplever et stort forventningspress om å oppnå gode resultater på skolen og prestere godt på prøver. Å droppe ut av skolen er en indikator på risiko for framtidig sosial eksklusjon. Undersøkelser viser at en stor andel av de som faller ut av videregående skole og ordinært arbeidsliv har psykiske helseproblemer (Markussen og Seland 2012, Anvik og Gustavsen 2012). Samtidig er det slik at frafall i skolen begynner tidlig, og kan ofte vise seg som svake skoleprestasjoner og fravær allerede i grunnskolen (Markussen, 2008).

Vi skal nå se nærmere på ulike deler av ungdoms levekår med særlig fokus på de som er i risiko for å bli stående utenfor arbeidslivet.

4.2.1 Lavinntekt og materielle og sosiale mangler

Ungdom og unge voksne har opplevd en betydelig velstandøkning de siste årene, selv om veksten i husholdningen til de unge har vært noe lavere enn veksten blant eldre husholdninger (Epland m. fl 2013). Likevel ser vi at det blir stadig flere ungdommer og unge voksne med vedvarende lavinntekt.²⁷ I perioden 2009–2011 hadde 11,4 prosent i denne aldersgruppen vedvarende lavinntekt, mot 7,7 prosent i hele befolkningen. Dette skjer samtidig med at andelen og antallet personer i befolkningen som tilhører en lavinntektshusholdning, går ned. Nesten en tredjedel av dem med vedvarende lavinntekt i perioden 2009–2011 var i alderen 18–34 år. Dette tilsvarer 102 700 personer i aldersgruppen. Det har vært en økning på i overkant av 13 000 personer sammenlignet med perioden 2006–2008.

De unge som er mest utsatt for lavinntekt er de som bor alene, de som har lav utdanning og ungdom med innvandrerbakgrunn. Unge kvinner har noe lavere inntekt enn unge menn. Det er også store regionale forskjeller i andelen med lavinntekt for unge og unge voksne. Oslo har både det laveste inntektsnivået og overrepresentasjon av unge med innvandrerbakgrunn og lavinntekt.

Lav inntekt trenger ikke være bekymringsfullt dersom det forekommer i en kortere periode, for eksempel ett år. Derimot er det knyttet større problemer til å ha vedvarende lavinntekt når dette også faller sammen med svak sosial integrasjon, marginalisering og dårlige levekår på andre områder. I Statistisk sentralbyrås analyse av ungdoms levekår tar de for seg personer i 16–30 årsgruppen som har lavinntekt og samtidig er marginalisert.

Marginaliserte personer defineres her som at de jobber mindre enn 19 timer per uke, samtidig som de ikke går på skole eller studerer minst 10 timer per uke. Disse sammenlignes med ungdommer som verken er marginalisert eller lever med lavinntekt (Thorsen 2013).²⁸ Analysen viser at kun 4 prosent av

alle unge i alderen 16–30 år var både marginalisert og tilhørte en husholdning med lav inntekt (EU-60). Blant ungdom som var marginalisert, hadde også 34 prosent lavinntekt, mens 14 prosent av dem med lavinntekt også er marginalisert, etter SSBs definisjon. Unge som er utenfor arbeidslivet og utdannings-systemet eller som er i en lavinntektshusholdning, opplever levekårsproblemer i større grad enn andre. Unge med lavinntekt mangler i større grad materielle goder; de oppgir oftere at de ikke har råd til å reise på ferie, ha bil eller spise kjøtt/fisk annenhver dag. Unge utenfor arbeid eller utdanning mangler oftere sosiale goder som det å gå ut med venner, invitere venner eller familie eller å drive med regelmessige fritidsaktiviteter. De ungdommene som verken lever i et lavinntektshushold eller befinner seg utenfor arbeid og opplæring, oppgir svært sjelden at de mangler materielle eller sosiale goder.

4.2.2 Helse og sosial kontakt

Mange unge sliter med dårlig psykisk helse, og nyere tall viser at flere unge får behandlingstilbud innen psykiske helsevern enn tidligere, særlig ser vi dette blant unge kvinner. Ca. 8 prosent av barn og unge har en diagnostiserbar psykisk lidelse, mens 15–20 prosent av barn og unge i Norge har nedsatt funksjon på grunn av psykiske vansker (Folkehelseinstituttet 2010).

Unge i alderen 16–30 år uten tilknytning til arbeidslivet eller utdanningsystemet har flere helseproblemer enn andre unge i samme alder (Lunde 2013). Selv om unge utenfor arbeid og opplæring opplever å ha flere helseplager enn andre, så går de ikke mer til legen. Dette kan tyde på et underforbruk av denne typen helsetjenester. Derimot benytter unge utenfor arbeid og utdanning oftere psykolog og psykiater.

En vesentlig årsak til at unge personer ikke har tilknytning til arbeidsmarkedet er psykiske helseproblemer. Disse problemene varierer fra alvorlig og kronisk psykisk sykdom som schizofreni eller autisme til lettere og mer overgående problemer av typen krisereaksjoner eller nedstemthet. Nedsettelsen av arbeidsevne er mer omfattende ved alvorligere sykdommer. Siden 2000 har det blitt registrert en

.....
²⁷ Se avsnitt 2.2.4 over.

²⁸ Studenter holdes utenfor analysen

økning i trygdeytelser blant unge voksne med psykiske problemer uansett alvorlighetsgrad.

Blant personer med alvorlig og kronisk psykisk sykdom er uførepensjon vanlig. Unge under 30 år utgjør en liten andel av alle uførepensjonister, men det har vært en gradvis vekst i antallet unge uføre siden begynnelsen av 90-tallet. Om lag halvparten av unge uføre under 25 år har alvorlige psykiske lidelser, slik som schizofreni og autisme og en snau fjerdedel har andre psykiske lidelser, enten atferds- og personlighetsforstyrrelser eller angst- og depresjonstilstander (Brage og Thune 2008). Blant 25–29-åringene med uførepensjon har halvparten en psykisk lidelse som årsak til uførhet. De vanligste tilstandene i denne aldersgruppen er depressive tilstander, angstlidelser og atferds- og personlighetsforstyrrelser.

Det har også vært en vekst i psykiske lidelser som årsak til sykefravær, selv om sykefraværet blant unge voksne er lavere og av kortere varighet enn i resten av befolkningen. Fra 2000–2011 økte det legemeldte sykefraværet som er knyttet til psykiske lidelser med 20 prosent i befolkningen generelt (Brage m. fl. 2012). Psykiske lidelser er blitt mer vanlig som medisinsk årsak til sykefraværet også blant unge arbeidstakere. Som i resten av befolkningen er det særlig en økning i «lettere psykiske lidelser» som sykdomsårsak blant de unge.

Unge voksne med psykiske sykdommer har i mindre grad enn andre fullført skolegang og de har mindre arbeidserfaring (Brage og Bragstad 2011). De har da ikke rett til sykepenger, men kan få arbeidsavklaringspenger. I mai 2013 mottok ca. 28 300 personer mellom 18 og 29 år arbeidsavklaringspenger. Dette utgjør ca. 3,5 prosent av denne aldersgruppen. Arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010 og erstatter de tidligere ordningene tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger og atføringspenger. NAVs analyser har vist at det var en økning i forekomsten av psykiske lidelser som medisinsk årsak til mottak av rehabiliteringspenger fra midten av 1996 til 2008. Dette gjaldt særlig angst og depresjonslidelser.

I en studie fant forskerne ut at mange av av unge uføretrygdede i Agder hadde en fortid med overgrep, omsorgssvikt og mobbing (Olsen m. fl. 2009). Ofte var disse forholdene uoppdaget og dermed hadde ungdommene heller ikke fått den hjelpen de hadde behov for. Selv om mange av de som har psykiske problemer kommer fra helt «vanlige familier» er det viktig å være særlig oppmerksom på barn og ungdommer som lever med foreldre som har psykiske lidelser, som misbruker rusmidler eller er voldelige (Folkehelseinstituttet 2010). Disse er i en særlig sårbar posisjon, og har en økt risiko for selv å utvikle psykiske problemer.

Det er også verdt å være oppmerksom på den gruppen som starter en marginaliseringsprosess i ungdomstiden, men som blir uføretrygdet noe senere. Forskning viser at halvparten av de som er uføretrygdede i 30-årene er blitt det på grunn av psykiske lidelser (Brage og Thune 2008, 2009). Mange er blitt uføretrygdet på grunn av lidelser som angst og depresjoner, dvs. lidelser som for en del kan la seg kombinere med arbeid. For mange innenfor denne gruppen vil arbeid og aktivitet være helsefremmende, og det er derfor viktig at disse får egnede arbeidstrettede tilbud.

Både gjennom Levekårsundersøkelsene og de omfattende ungdomsundersøkelsene Ung i Norge og Ung i Oslo finner vi en økt rapportering av psykiske helseplager fra begynnelsen av 90-tallet til 2008 (Ung i Norge) og 2010 (Ung i Oslo). Særlig er økningen stabil for jenter. Vi vet fortsatt ikke om dette er fordi det reelt sett er flere som har plager eller om det skyldes en større åpenhet om slike problemer. I en artikkel i en bok om unge voksne som står utenfor arbeid og utdanning presenterer forfatterne noen forklaringer som kan ha betydning (Soest og Hyggen 2013). Med økte muligheter følger også krav som den enkelte og dens omgivelser stiller til seg selv om å lykkes og prestere, både på skole, i jobb og sosialt. Dette kan være krav det er vanskelig å leve opp til og som kan få enkelte til å føle seg ufullkomne og verdiløse. Skole og utdanning er en viktig forutsetning for å lykkes på arbeidsmarkedet. Enkelte unge opplever et sterkt press i forhold til skoleprestasjoner. Også arbeidslivet stiller store krav

til den enkelte. Endringene på arbeidsmarkedet har ført til et økt innslag av yrker innenfor tjenesteytende næringer. I disse jobbene må man daglig forholde seg til kunder og samarbeidspartnere som krever at man må fungere godt sosialt og psykisk, og hvor det stilles krav til kommunikative egenskaper. For personer med psykiske problemer kan dette være en betydelig utfordring.

I studien «Ikke slipp meg» finner de at ungdommene med psykiske problemer har en oppvekst som er preget av gjentatte flyttinger, mistriivsel på skolen, mobbing og ensomhet (Anvik og Gustavsén 2012). Kontakt med jevnaldrende, fritidsaktiviteter og skole ses som viktige elementer i ungdomstiden og representerer viktige alternative arenaer til familien. Unge som er fraværende, ensomme eller blir usatt for mobbing har høy risiko for å falle utenfor arbeid og utdanning. Samtidig har de høy risiko for å bli isolert fra viktig vennekontekst blant jevnaldrende. I SSBs rapport om ungdoms levekår finner de at personer i alderen 16 til 30 år som står utenfor arbeid og opplæring har mindre sosial kontakt og er mer ensomme enn andre. Dette gjelder særlig de som mottar økonomisk sosialhjelp (Sandnes 2013). Vi vet også at barn og unge som lever i familier med vedvarende lavinntekt deltar mindre enn andre på viktige sosiale arenaer i fritiden.

Totalt sett har det vært en gradvis økning i antall unge og unge voksne som blir stående utenfor arbeidsmarkedet på grunn av psykiske lidelser. Blant mange av de unge og unge voksne som mottar helserelaterte ytelser er det mange som ikke har arbeidserfaring og som har falt ut av utdanningssystemet på grunn av psykiske plager. Det bringer oss over på frafall fra videregående opplæring.

4.2.3 Opplæring og frafall

Den norske befolkningen får stadig høyere utdanning. Samtidig er andelen unge som ikke fullfører videregående utdanning i løpet av rettighetstiden på fem år vedvarende høy, rundt 30 prosent. Andelen som ikke fullfører videregående opplæring er høyere enn i andre nordiske land (med unntak av Island) (Halvorsen m. fl. 2012).

Særlig er frafallet fra yrkesfag stort og det kan være særlige utfordringer knyttet til tilgang på læreplaner. Gutter har gjennomsnittlig dårligere gjennomføring enn jenter og kjønnsforskjellene er større i Norge enn i mange andre land i Europa (Aanerud m. fl. 2013). Foreldrenes utdanningsnivå spiller en viktig rolle for barnas gjennomføring av utdanning. Statistisk sentralbyrå finner at når foreldrene har lang høyere utdanning, er gjennomføringen 88 prosent, mens den er 45 prosent når foreldrenes høyeste utdanningsnivå er grunnskole. Her ser vi at det foregår en reproduksjon av ulikhet gjennom utdanningssystemet. Sammenhengen mellom foreldres utdanningsnivå og barnas utdanning kan også forklare mye av variasjonene mellom yrkesfag og studieforberedende utdanning. Også forskjeller i utdanning mellom ungdom med og uten innvandrerbakgrunn kan forklares med at utdanningsnivå går i arv mellom generasjoner. En annen utsatt gruppe er ungdom med ned satt funksjonsevne. I en nyere studie fra NOVA finner de at ungdom med funksjonsnedsettelse har vesentlig lavere fullføringsgrad enn ungdomsbefolkningen for øvrig (Finnvold 2013). Hele 64 prosent fullfører ikke utdanningen.

Ungdom fra familier med dårlig råd er mindre motivert for skole og høyere utdanning (NOVA 2013). Studier viser at personer som har fullført videregående opplæring, oftere er sysselsatt og de har lavere sannsynlighet for å havne på stønads- og trygdeordninger enn personer som ikke har fullført videregående (Falch og Nyhus 2009). En stor andel av de som ikke fullfører videregående opplæring og som ikke har fått seg jobb når de er i 25-årsalderen, har heller ikke jobb ved fylte 30 år (Sivertstøl 2013).

Tidligere studier har vist at viktigst for gjennomføringen av videregående utdanning, er hvilke grunnleggende ferdigheter en har med seg fra grunnskolen (Markussen m. fl. 2008, Falch m. fl. 2011). Dette finner også Statistisk sentralbyrå i sin analyse (Sandnes 2013). Blant de med høyest grunnskolepoengsum gjennomfører nesten alle, mens blant de med lav poengsum er det langt færre som gjennomfører videregående.

Mye tyder på at svake skoleprestasjoner ikke kun har med lærevansker eller manglende intellektuelle ferdigheter å gjøre. Det er med andre ord utenomfaglige faktorer som påvirker skoleprestasjonen og skolehverdagen. I en studie fra NIFU finner en at hver femte slutter skolen på grunn av psykiske vansker (Markussen og Seland 2012). Dette finner de også i studien «Ikke slipp meg» (Anvik og Gustavsen 2012).

Psykiske problemer øker med dramatiske livshendelser. Blant annet vet vi fra en tidligere longitudinell studie av barn som har fått hjelp fra barnevernet, at få fullfører videregående opplæring sammenlignet med andre ungdommer (Kristofersen og Clausen 2008). Det samme finner også Statistisk sentralbyrå i sine analyser (Sivertstøl 2013). Blant ungdommer født i 1980 som fikk hjelp fra barnevernet i perioden 1994–1998, var det hele 70 prosent som ikke fullførte innen de var 20 år. Også i andre studier viser at det er sammensatte problemer som utgjør de bakenforliggende årsaker til frafall (Thrana m. fl. 2009). I Thranas studie finner de at i tillegg til at en del av ungdommene sliter med lese- og skrivevansker, er det mange av dem som også beretter om psykisk og fysiske vansker, skilsmisser, og rus i hjemmet. Dette bidrar til å flytte ungdommenes energi fra skoleprestasjonene til å håndtere den private situasjonen.

4.2.4 Bolig

Å ha en stabil og god bosituasjon er viktig for livssituasjonen som helhet. Å bo usikkert og dårlig kan påvirke muligheter på andre livsområder, som muligheten til å fullføre skolegang og utdanning, og muligheten til å skaffe seg og beholde en jobb. Gode boforhold er viktig for deltakelse og inkludering i samfunnet, og dårlige boforhold kan bidra til å opprettholde og forsterke en vanskelig livssituasjon (Sandlie 2013).

Ungdom er utsatt på boligmarkedet, og det er særlig vanskelig å etablere seg alene i pressområder for denne aldersgruppen. Det er også begrenset tilgang på rimelige eie- eller utleieboliger. I Europa ser vi tendenser til at et voksende antall unge blir boende lenger i foreldrehjemmet som et resultat av den økonomiske krisen og den høye arbeidsledigheten.

Den samme tendensen finner vi ikke i Norge. Norsk ungdom flytter fortsatt hjemmefra i 20-årsalderen (Sandlie 2013). Først etablerer de seg i leid bolig, for senere å kjøpe bolig. Åtte av ti i alderen 30–35 år eier sin egen bolig i Norge (Normann 2013). Etablering er ofte avhengig av stabil inntekt og/eller noen å dele utgiftene med. For mange er løsningen å kjøpe sammen med en partner. Endel får også hjelp hjemmefra til å etablere seg, men ikke alle har slike muligheter. Det å bo dårlig eller å ikke kunne etablere seg på eiermarkedet bidrar derfor til å opprettholde og forsterke sosioøkonomiske skiller mellom ungdommene etter de inntekts- og levekårsforskjeller de har med hjemmefra. Bolig er et viktig investeringsobjekt og grunnlag for å opparbeide formue som har betydning for framtidig velferd. Dersom man forblir i et leieforhold har man svakere forutsetninger for å etablere egen bolig. Vi ser også at flere mottar offentlig støtte for å etablere seg i egen bolig (Sandlie 2013).

Unge under 25 år representerer en betydelig andel av de bostedsløse. I 2012 utgjorde de om lag 25 prosent av alle bostedsløse. Andelen har økt siden midten av 90-tallet, men hadde en nedgang ved siste telling i 2012. En særlig vanskeligstilte gruppe er ungdom med institusjonsbakgrunn. Statistisk sentralbyrå ser i sin analyse på hvilke grupper som er særlig vanskeligstilte på boligmarkedet (Normann 2013).

Undersøkelsen viser at de marginaliserte (svak tilknytning til arbeids- og utdanningsmarkedet), oftere leier, bor dårligere og har mer anstrengt boligøkonomi enn andre unge. I tillegg er enslige forsørgere og aleneboende vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette henger naturlig sammen med husholdningsstørrelsen og inntektsgrunnlaget.

4.2.5 Arbeid og arbeidsledighet

Ungdomsledighet i Europa

I hele etterkrigstiden har den oppvoksende generasjon kunnet se fram til mulighetene for et bedre liv enn forrige generasjon. Europa har vært preget av vekst, velstands- og velferdsutvikling i mange år. Europa har i 2013 vært inne i sin alvorligste økonomiske krise etter andre verdenskrig. Fra 2008 har

arbeidsledigheten økt kraftig, særlig blant ungdom. Hele 5,7 millioner europeere under 25 år står uten jobb. Andelen unge arbeidsledige er dobbelt så stor som gjennomsnittet for hele befolkningen. Den høyeste ungdomsledigheten finner vi i Sør-Europa. I Hellas var 59 prosent under 25 år uten arbeid i mars 2013, i Spania var 56 prosent og i Italia var 40 prosent under 25 år uten arbeid (Eurostat 2013). I Norden hadde Sverige den høyeste andelen, med 25 prosent. Lavest i Eurosonen var Tyskland med 7,5 prosent ledige i aldersgruppen.

Tradisjonelt rammer arbeidsledighet personer med liten eller ingen utdanning og liten arbeidserfaring. Arbeidsledigheten i Europa rammer nå også unge med høy utdanning. Stadig flere unge i de meste utsatte landene utdanner seg, men får ikke benyttet kompetansen sin. De klarer ikke å forsørge seg selv og blir boende hjemme hos foreldrene.

Undersøkelser viser at det å møte voksenlivet som arbeidsledig skaper en type arr som for manges del kan gi negative effekter også på lang sikt (Angelin 2009). Internasjonal litteratur peker på denne såkalte «scarring»-effekten som arbeidsledighet har på ungdom. Mye tyder på at ungdommer som opplever

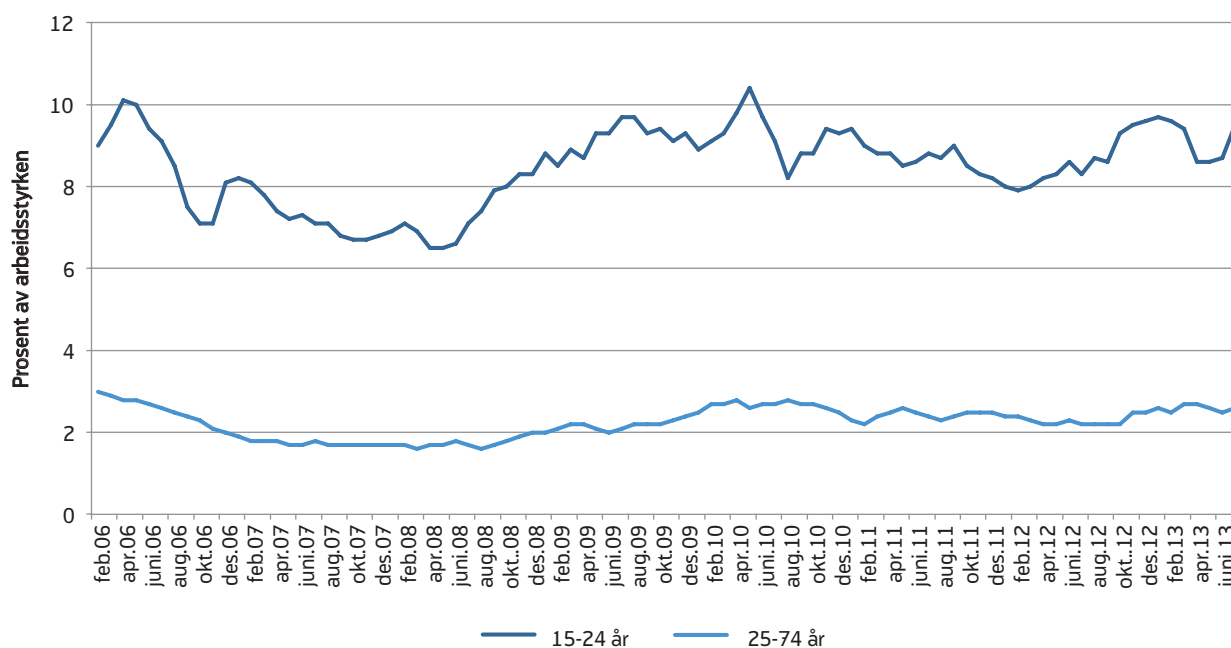
arbeidsledighet tidlig får en svakere lønns- og sysselsettingsutvikling gjennom hele yrkeskarrieren. Å stå utenfor arbeidslivet i lengre tid øker også risikoen til å bli stående varig utenfor.

Ungdom rammes hardest av arbeidsledighet i nedgangstider. Ungdomsledigheten er svært konjunkturfølsom (Barth og von Simson 2012). Dette har vi i stor grad sett i forbindelse med finanskrisen i Europa. Ungdom har mindre erfaringer og kortere ansiennitet og må gå først ved nedbemanning. Samtidig er det ofte slik at ungdom søker til arbeidsmarkedet i gode tider, men trekkes mot utdanningsinstitusjonene når arbeidsledigheten øker. Dette vil medføre at den reelle arbeidsledigheten ikke synliggjøres fordi ungdom i stor grad velger å studere når det ikke finnes jobbmuligheter. Det er nå stor bekymring for at hele kull ungdommer blir stående langvarig og kanskje permanent utenfor arbeidsmarkedet i mange av de europeiske landene.

Ungdomsledighet i Norge

I Norge hadde vi en ungdomsledighet på 9,4 prosent i mars 2013 ifølge Eurostats oversikter. Selv om ungdomsledigheten generelt er lav i Norge sammenlignet med andre land i Europa, så er ungdom

Figur 26. Arbeidsledigheten i prosent av arbeidsstyrken etter alder



overrepresentert blant ledige også i Norge. I Norge er den øvrige ledigheten i befolkningen på 3, 7 prosent i mars 2013. Unges overrepresentasjon henger som ellers i Europa naturlig sammen med at unge har kortere ansiennitet og må gå først når en bedrift skal nedbemanne.

Ungdom med innvandrerbakgrunn står oftere utenfor arbeidslivet enn ungdom forøvrig. Likevel endrer dette bildet seg dersom en tar hensyn til om personene har fullført utdanningen eller ikke. En større andel av ungdom med innvandrerbakgrunn har kun grunnskole, derfor er det færre i jobb eller utdanning i denne gruppen. De som har fullført videregående, er derimot mer aktive i arbeidsliv eller studier enn unge uten innvandrerbakgrunn med kun grunnskole (Olsen 2013).

Unge utenfor arbeid og opplæring

Det har i lengre tid vært en stor bekymring i Europa for såkalte NEET (Not in education, employment or training). Dette begrepet ble etablert på slutten av 90-tallet da OECD og en rekke europeiske land begynte å publisere tall over hvor mange unge som verken var i jobb eller under utdanning. Ifølge en EU-rapport var 7,5 millioner unge i alderen 15–24 år og 6,5 millioner i alderen 25–29 år utenfor arbeid og utdanning i 2011 (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2012). Dette er det høyeste tallet som til da er registrert i Eurostat. NEET er en heterogen gruppe som både består av arbeidsledige, unge som tar seg et friår for å reise eller dyrke sine interesser og unge som har store og sammensatte problemer. Unge med lavt utdanningsnivå er særlig overrepresentert. Også ungdommer med innvandrerbakgrunn har større risiko for å tilhøre gruppen som står utenfor både arbeid og opplæring.

I 2007 ga Statistisk sentralbyrå ut rapporten *Ungdoms levekår* (Normann 2007). Den viste at flertallet av ungdommene gjennomfører utdanning, etablerer seg på arbeidsmarkedet og opplever objektivt gode levekår i løpet av tiden som ungdom og ung voksen. Et mindretall befinner seg imidlertid i randsonen av viktige samfunnsarenaer og er de vi kaller marginaliserte. SSB fant at opp mot 8 prosent

av gruppen unge voksne i alderen 20–30 år var arbeidsmarginalisert og befant seg utenfor arbeidsmarked og utdanning i tre påfølgende år. For gruppen 16–19 år var det omlag 2 prosent som befant seg utenfor arbeidsmarked og utdanning i tre påfølgende år.

I en tilsvarende analyse i 2013 definerer Statistisk sentralbyrå marginalisert ungdom (ungdom utenfor) til å omfatte personer som har vært delvis marginalisert i (minst) tre sammenhengende år (Sandnes 2013). Delvis marginaliserte betegnes her som personer som har hatt en svært lav inntekt og som ikke var i utdanning. På denne bakgrunnen fant de at mellom 16 og 19 prosent av aldersgruppen var delvis marginalisert i perioden 2004–2011. Andelen varierer med konjunktorene på arbeidsmarkedet. Andelen marginaliserte er lavere og mer stabil mellom 5 prosent og 5,9 prosent i samme periode.

Som tidligere forskning viser er det stort sett personer med lav utdanning som blir stående utenfor opplæring og arbeidsliv. Dette viser også Statistisk sentralbyrås analyse (Sandnes 2013). Mange av dem mangler fullført videregående opplæring og det er noen grupper blant disse som er særlig risikoutsatt; ungdom med barnevernsbakgrunn, ungdom med psykiske vansker og ungdom med innvandrerbakgrunn. De kommer også oftere fra familier der foreldre har lav utdanning og/eller befinner seg utenfor arbeidslivet. I møte med ungdom på NAV-kontorene opplever veiledere at de møter ungdommer med sammensatte problemer (Myklebø 2012). De kan komme fra familier med svak tilknytning til arbeidslivet og som allerede er godt kjent ved NAV-kontoret. Blant de barna og ungdommene som har fått hjelp fra barnevernet er det svært få som fullfører videregående opplæring sammenliknet med andre ungdommer (Kristofersen og Clausen 2008).

Ungdom og unge voksne som selv har innvandret til Norge, eller som er født i Norge av to foreldre som har innvandret, er klart overrepresentert blant de marginaliserte. Særlig gjelder dette de med bakgrunn fra Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika (Epland m. fl 2013). Den fullførte utdanningen har mye å si for om en ung person er i arbeid eller fortsetter å

utdanne seg. Forskjellen mellom unge med innvandrerbakgrunn og majoriteten er relativt liten når utdanningen er på samme nivå, viser tall for de tre skandinaviske landene (Olsen 2013).

Flere studier tyder på at det å stå utenfor er risikofyllt i seg selv ved at utviklingen kan gå veldig raskt i negativ retning når marginaliseringsprosessen først har startet (Rasmussen 2010). Allerede etter seks måneder utenfor arbeid og opplæring løper de en økt risiko for å bli stående utenfor i lengre perioder eller resten av livet. Det å stå utenfor er i seg selv en risiko ved at den enkelte mister viktige sosiale arenaer; samtidig vil dårlig økonomi være et hinder for deltakelse. I tillegg rapporteres det ofte om ungdommer som snur døgnnet og forsover seg, slik at de ikke møter til avtaler. Det rapporteres også om at pc-spillavhengighet forekommer relativt hyppig, at de ruser seg, mv. (Thrana m. fl. 2009). Dersom vi følger personer over tid ser vi at familiebakgrunn har betydning ved at andelen marginaliserte er høyere blant dem som var barn i husholdninger som mottok økonomisk sosialhjelp eller der det manglet yrkestilknyttede voksne, enn blant dem som ikke tilhørte slike husholdninger som barn (Epland m. fl. 2013). Det er også noe høyere andel marginaliserte unge og unge voksne blant de som tilhørte lavinntektshushold som barn sammenlignet med de som ikke kom fra hushold med lavinntekt.

Som vi har sett utgjør ungdom og unge voksne en økende andel av de med lavinntekt i Norge. Eurostats indikator «at-risk-of-poverty or social exclusion» (Eurostat 4/2013) viser at 28 prosent av ungdom i alderen 16–30 i Norge er i risiko for fattigdom eller sosial eksklusjon.²⁹ Indikatoren som forkortes AROPE består av *lavinntekt*, og/eller *lav arbeidsintensitet* og/eller *materielle mangler* (se nærmere redegjørelse i avsnitt 2.2.3 over). Det er i hovedsak indikatoren for lavinntekt som bidrar til denne andelen. SSB viser i publikasjonen om ungdom levekår at 26 prosent av ungdommene bor i en husholdning med lavinntekt, mens kun fire prosent bor i en husholdning med lav arbeidsintensitet, og

.....
²⁹ Studenter er her medregnet.

fire prosent opplever å ha fire materielle mangler eller mer (Thorsen 2013). Det er noen personer som opplever flere av disse tilstandene samtidig, og derfor er andelen som inngår i AROPE lavere enn alle delindikatorene samlet.

At Norge har disse verdiene på delindikatorene må ses i sammenheng med at vi har høy levestandard og lav arbeidsledighet. Det er derfor ikke store deler av befolkningen som opplever materielle mangler eller bor i husholdninger med lav arbeidsintensitet. Det er dermed andelen som faller under 60 prosent av medianinntekten som i størst grad bidrar til indikatoren AROPE. Det at det er så mange studenter i denne aldersgruppen bidrar sterkt til at andelen med lavinntekt er så høy når det gjelder dette målet. I tillegg har vi i Norge gode velferdsordninger og studieordninger sammenlignet med mange andre land i Europa. Dette medfører at flere unge flytter hjemmefra tidligere og at de således ikke nyter godt av stordriftsfordelene ved å bo hjemme hos foreldrene. Norge har lav ungdomsledighet i europeisk sammenheng og ligger lavt både når det gjelder andel ungdom som er marginalisert³⁰ og ekskludert³¹ (Sandnes 2013).

4.3 Ungdom utenfor – NAVs rolle

4.3.1 Navning?

Selv om det å droppe ut av videregående opplæring på mange måter er et valg ungdommene selv tar (Markussen m. fl. 2009), så er det et valg de ofte ikke ser konsekvensene av selv. For ungdommene kan bortvalget være en konsekvens av en serie med nederlag og lang tid med mistriivsel. Likevel vil ofte

.....
³⁰ Definisjonen er basert på egenrapportert hovedaktivitet hver måned siste inntektsår. Personer som har definert seg selv som yrkesaktiv i mindre enn halvparten av året, samtidig som de har definert seg som arbeidsledig eller inaktiv i minst seks måneder, er definert som marginaliserte. Personer som har studert i seks måneder eller mer, er ikke regnet som marginaliserte.

³¹ Definisjonen er basert på egendefinert økonomisk status på intervju tidspunktet. Ekskludert er de som er arbeidsledige, hjemmeværende eller har en annen form for inaktivitet på intervju tidspunktet, samtidig som man ikke har hatt lønns- eller næringsinntekt, og at de ikke har vært i jobbintervju. Foreldre i fødselspermisjon faller ikke under definisjonen.

konsekvensene bli mye større enn en liten «pause». Det kan være mye vanskeligere å skaffe seg en jobb uten fullført videregående opplæring enn ungdommene forestiller seg. Mye tyder på at marginaliseringsprosessen går raskt (Rasmussen 2010). Jo lengre de står utenfor, jo mer kommer man i utakt med forventninger og sosiale strukturer. Studier viser at jobbmulighetene forverres raskt ettersom perioden utenfor utdanning og arbeidsmarked forlenges.

I de senere år har et nytt begrep festet seg i folks bevissthet; «naving». Det ordet ble sågar kåret til årets språklige nyvinning av blant annet Språkrådet. «Naving» refererer til å ta seg et «friår» på statens regning. Særlig er det ungdom som beskyldes for å «nave». Forestillingen om ungdom som naver, er at de slutter skolen for å motta ytelse fra NAV. Det er lite i forskningen som tyder på at det generelt er lett å motta ytelse fra NAV uten god dokumentasjon på at man faktisk har krav på en ytelse. For de fleste er det knyttet så mye skam til det å være avhengig av offentlige ytelse og ikke å kunne forsørge seg selv at de ofte omskriver historien i møte med andre. Mange ungdommer sliter med omfattende og sammensatte problemer og klarer ikke å fullføre skolegang. De kan ha lese- og skrivevansker, oppleve mobbing eller vanskelige hjemmeforhold.

Arbeidsledig ungdom som ønsker seg jobb, vil ofte ikke ha krav på dagpenger fordi de ikke har opparbeidet inntektsgrunnlag fra tidligere arbeid. Mange arbeidsledige ungdommer vil derfor ikke ha andre inntektsalternativer enn økonomisk sosialhjelp. I en rapport fra 2009 om unge mottakere av økonomisk sosialhjelp etterlyses nettopp ordninger som bidrar til at arbeidsledige ungdommer kommer i aktivitet (Hammer 2009).

For at ikke ungdommene skal gå uten aktivitet over tid, sørger NAV ofte for at ungdommene deltar i tiltak og aktivitet med tilhørende ytelse for å sørge for livsoppholdet. De kan motta individstønning for å delta i arbeidsmarkedstiltak. For de yngste er det vanligste tiltaket arbeidspraksis. Det vil si at de jobber hos en arbeidsgiver og får utbetalt 227 kroner dagen dersom de er yngre enn 19 år. De som er eldre får utbetalt 313 kroner dagen.

I en intervjuundersøkelse blant ansatte som jobber med ungdom på NAV-kontor var det lite støtte til påstanden om at «naving» er et utbredt fenomen (Furuberg og Myklebø 2012). Flere mente at individstønningen var i laveste laget for de som bor alene og har utgifter til husleie og mat. Mange av disse er ikke selverbetet av individstønningen, men må få supplerende sosialhjelp i tillegg. Derimot mente flere at individstønningen er i høyeste laget for de som bor hjemme og ikke har utgifter til livsopphold. Det er kanskje denne gruppen som man er mest bekymret for når det gjelder såkalt «naving». Samtidig oppfatter mange NAV-medarbeidere at individstønningen motiverer til å delta i tiltak og hindrer at unge går helt uten aktivitet.

Det har blant mange vært en oppfatning om at ungdom står utenfor arbeid fordi ytelsene er så generøse at det svekker den enkeltes motivasjon for å søke arbeid. Tidligere studier har vist at det å motta offentlige overføringer, som sosialhjelp eller dagpenger ved arbeidsledighet, ikke påvirker den enkeltes arbeidsmotivasjon i negativ retning (Hyggen 2008). En nyere undersøkelse om unge og arbeidsmotivasjon viser at motivasjonen jevnt over er stor blant personene som er undersøkt (Hyggen og Hammer 2012). Den er like stor for ungdom som har fullført som blant de som ikke har fullført videregående utdanning. Det som er særlig utslagsgivende for arbeidsmotivasjonen, er opplevelser knyttet til arbeidsledighet. Personer som i utgangspunktet er motivert til å jobbe mister motivasjonen ved å stå utenfor arbeid. Jo lenger en har vært ledig, jo større er reduksjonen i arbeidsmotivasjonen, men effekten er sterkere for dem med fullført videregående. Studien viser også at en forverring av arbeidsbetingelsene fører til en lavere arbeidsmotivasjon, mens bedre arbeidsforhold gir en positiv effekt på arbeidsmotivasjonen. Dette viser at det er viktig at ikke ungdom blir stående for lenge utenfor arbeidslivet. Det kan gi varige «arr» og bidra til en negativ spiral med fallende arbeidsmotivasjon.

Det beste virkemiddelet for å hindre at ungdom blir stående for lenge på passive stønninger er at veilederne oppretter et tillitsforhold til den enkelte ungdom slik at begge medvirker til planlegging og gjennomføring

av nødvendige tiltak. Dette forutsetter tett oppfølging og motivasjons- og relasjonsarbeid fra NAV og eventuelle tiltaksarrangører sin side. Ungdom som opplever seg sett og respektert, som opplever mestring og mening, samtidig som de får være med på å påvirke hva slags tiltak de skal delta i, opplever at de har fått god hjelp (Follesø 2010, Follesø 2011).

4.3.2 Hvordan jobbe med ungdom på NAV-kontorene?

Organisering

Ungdom er en uttalt prioritert målgruppe for NAV. Mange store og mellomstore NAV-kontorer organiserer arbeidet sitt i egne ungdomsteam. Ved de mindre kontorene er det vanlig å ha egne ungdomsveiledere. Mange har erfart at arbeidet med ungdom krever en profesjonalisering, og interesse for å jobbe med denne gruppen. Også for samarbeidspartnere som andre offentlige tjenester, tiltaksarrangører og arbeidsgivere er det en fordel at ungdomsarbeidet organiseres på denne måten (Frøyland 2012). Dette gir mer oversikt og bedre muligheter for å samordne tjenestetilbudet til den enkelte ungdom. At man slipper å møte så mange ulike personer og instanser for å få til gode løsninger både i enkeltsaker og på overordnet nivå, er også tidsbesparende.

I følge fylkenes virksomhetsrapportering har økt kunnskap om målgruppen, bedre oppfølgingsrutiner og organisert samarbeid med andre instanser ført til at flere ungdommer enn tidligere får hjelp til å komme tilbake til skole eller i arbeidsliv. Dette gjelder særlig samarbeidet mot fylkeskommunens oppfølgingstjeneste (OT) om ungdom med rett til videregående opplæring, men som verken er i opplæring eller arbeid. Tilbudene som formidles gjennom oppfølgingstjenesten skal først og fremst ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innenfor videregående opplæring. OT skal ha en koordinerende funksjon, men skal ikke overta oppgavene til andre etater. Et viktig samarbeidsområde mellom NAV og OT er å sikre individuelt tilpassede opplæringsløp både ved opplæring og yrkespraksis, slik at de kan fullføre videregående opplæring eller oppnå grunn-

kompetanse som siden kan bygges ut til et fullverdig løp. I undersøkelsen av ungdomsarbeidet ved et utvalg NAV-kontorer uttrykte alle som hadde egne ungdomsteam eller ungdomsveiledere at de hadde positive erfaringer med dette (Myklebø 2012). I følge mange av informantene kreves det erfaring og personlig egnethet for å jobbe med oppfølging av ungdom. En må være fleksibel, løsningsorientert og tilgjengelig.

Tett oppfølging av ungdom, skole og arbeidsplass – dedikerte medarbeidere

De som jobber med ungdom på NAV-kontorene oppgir at tid og ressurser til tett oppfølging oftest er det som må til for å lykkes i arbeidet med ungdommene (Myklebø 2012). Med tett oppfølging menes at de kan ha hyppig kontakt og få ungdommen raskt i ut i aktivitet. Oppfølgingen må være individuell og tilpasset den enkelte ungdom, selv om noe oppfølging også kan foregå i grupper. I underveisrapporten fra et utviklingsarbeid i 13 prosjekter anbefaler Arbeidsforskningsinstituttet (Afi) at oppfølgingen også omfatter arbeidsplass og skole (Frøyland 2012).³² Erfaringsmessig er det også viktig med tett og god kontakt med arbeidsgiver og skole for å sørge for at utviklingen går i riktig retning og at man tidlig kan fange opp eventuelle problemer underveis. I flere tilfeller kan dette bety at man bør ha ukentlig kontakt med skole/arbeidssted for å ikke risikere at ungdommen nok en gang faller ut av et opplæringsløp.

I satsingen «Ungdom i svevet» erfarte man at et vellykket resultat ofte krever tid og tålmodighet (Follesø 2011). For å få til en endringsprosess hos den enkelte må man bygge tillit og gode relasjoner og vise seg tilliten verdig gjennom handling, respekt og anerkjennelse. Ungdommene kan ha liten tillit til hjelpeapparatet basert på tidligere negative erfaringer. NAV-veilederne må møte de unge med interesse, respekt og en anerkjennende væremåte. For å nå ungdommene kan det også være nødvendig å jobbe utenfor NAV-kontoret og ha en mer fleksibel arbeidstid enn det som er vanlig. Det samme finner

³² Utviklingsarbeidet ble i 2012 utvidet med to nye prosjekter, til 15 prosjekter.

Afi i en evaluering av individuell oppfølging av unge som er i ferd med å havne utenfor skole og arbeid (Bragdø og Spjeltkavik 2013). Dette krever personlige egenskaper – de som skal jobbe med ungdommer må trives blant ungdom og være engasjert i målgruppas utfordringer, være fleksibel og kreativ.

NOVA foretok sluttevalueringen av et utviklingsarbeid rettet mot utsatt ungdom i overgangsfaser (Kristiansen og Skårberg, 2010). Prosjektene tok sikte på å hindre utenforskap gjennom å følge opp utsatte ungdommer tett i kritiske overgangsfaser. Slike faser kan være fra barnevern og ettervern over til et selvstendig voksenliv, overgangen fra ungdomsskole til videregående skole, overgang fra skole til arbeid eller det å skulle etablere seg i egen bolig. Her fant de at mye av suksessen i arbeidet med ungdommer var å ha en såkalt los-funksjon. En voksen, stabil og engasjert person som følger opp tett, gir råd og veiledning og praktisk hjelp og støtte i avgjørende faser. Ekstra viktig er dette for ungdommer som ikke har foreldre som kan ta denne rollen.

Hvilke tiltak virker?

Det er vanskelig å måle effekter av tiltak. I forbindelse med utredningen om arbeidsrettede tiltak (NOU 2012:6) fikk utvalget gjennomført en litteraturstudie av forskning som kan belyse effekter eller virkninger av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne (Berg og Gleinsvik 2011). Resultatene i evalueringene spriker. Dette skyldes dels metodeproblemer, blant annet fordi seleksjonseffekter forstyrrer forskningsresultatet, dels er det lite norsk forskning knyttet til effekter. Internasjonal forskning tyder likevel på at de tiltakene som er nærmest knyttet til arbeidsplass og som likner mest på ordinære ansettelser gir best effekt. Men dette forutsetter at det gjennomføres tett oppfølging av den enkelte deltaker. Det er ofte ikke tiltaket i seg selv som virker eller ikke virker, men *hvorledes* en følger opp bruker og arbeidsplass. Utdanning har positiv virkning, selv om det har innelåsnings effekter mens tiltaket pågår. Vi vet at ungdom som mangler videregående opplæring vil ha problemer med å etablere seg varig på arbeidsmarkedet. Det er derfor alltid viktig å jobbe for at de etter hvert klarer å fullføre videregående opplæring.

I et temanotat for Forskningsrådet belyses paradokset at kvantitative studier og mer kvalitative studier som følger enkelttiltak og -prosjekter ofte kommer til ulike forskningsresultater (Forskningsrådet 2013). De kvantitative orienterte studiene finner relativt små effekter på senere sysselsetting eller tilbakeføring til utdanning. For de som viser noen effekt, er hovedkonklusjonen: Jo mer et tiltak likner på en ordinær ansettelse, jo bedre. Evalueringene som følger enkelttiltak og lokale satsinger er derimot betydelig mer positive i sine vurderinger. Konklusjonen når det gjelder virksomme metoder er: tidlig intervensjon, tilpasning av tiltakene, tett oppfølging og tverrgående samarbeid.

Bakgrunnen kan være at de har litt ulike utfallsmål og at en del av de ungdommene som deltar i store satsinger har så vidt store og komplekse utfordringer at det å måle resultat i forhold til full sysselsetting i noen tilfeller vil være urealistisk. Da kan det kan det være er mer realistisk å ha som mål at de skal komme seg litt nærmere arbeidsmarkedet.

Sannsynligvis vil en kombinasjon av de ulike tilnærmingene i effektstudier og mer kvalitativt orienterte studier gi et bedre grunnlag for å vurdere hvorvidt tiltak virker og hva som er de virksomme elementene i tiltaket. Sannsynligvis vil heller ikke de samme tiltakene være egnet for alle. Uansett vil arbeidet med å fange opp ungdom tidlig og sette i verk tiltak raskt gjøre skadevirkningene mindre og veien tilbake til skole og arbeid kortere.

Oppsøkende og utadrettet arbeid

Noen ungdommer som trenger hjelp unndrar seg hjelpeapparatet. Dette kan være fordi de har negative opplevelser fra tidligere eller fordi de ikke erkjenner at de har problemer. Kanskje tar de ikke selv kontakt med hjelpeapparatet, fordi de ikke kjenner til de ordninger som finnes eller synes de offentlige systemene er vanskelig å forstå eller forholde seg til. Dette var bakgrunnen for at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet nedsatte en arbeidsgruppe som skulle se på og komme med anbefalinger for hvordan man skal nå og etablere kontakt med ungdommer som står utenfor arbeid og opplæring. Gruppen anbefalte blant annet at kommuner og andre

offentlige aktører i større grad skulle ta i bruk oppsøkende og utadrettet arbeid (BLD 2009). Å styrke det oppsøkende og utadrettede arbeidet ved NAV-kontoret er et av seks mål med utviklingsarbeidet «utsatt ungdom» som har involvert 15 ulike prosjekter i landet. I evalueringen til Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) finner de at dette er et av de målene der prosjektene har kommet kortest, og de anbefaler derfor en styrking av denne innsatsen (Frøyland 2012). Bakgrunnen er at man ikke når de mest utsatte ungdommene ved bare å forholde seg til de som møter opp på NAV-kontoret. Også erfaringene fra «Ungdom i svevet» viser at det er viktig at de ansatte «kommer seg ut av kontorene» (Follesø 2011). Av og til kan aktiviteter og opplevelser mellom veileder og ungdommen utenfor NAV-kontorets rammer, være avgjørende for å bygge tillit og skape motivasjon for endring.

I tillegg vet vi at for mange av ungdommene har den negative utviklingen kommet så langt når de først tar kontakt med NAV at det kreves omfattende innsats over tid for å få til en vesentlig endring. Dersom NAV kommer tidlig inn, er mulighetene for å lykkes større. Et eksempel på en slik forebyggende tilnær-

ming er Arbeids- og velferdsdirektoratets etablering av NAV-veiledere på på videregående skole, etter «oppskrift» fra NAV Østfold.³³ Når vi vet at frafall skyldes langt mer enn de rene skolefaglige utfordringene er det viktig at NAV og andre hjelper skolen i deres innsats for å hindre frafall. NAV-veilederne kan hjelpe til med å framskaffe bolig, etablere kontakt med helsetjenesten, hjelpe til dersom det er problemer i familien eller bidra med økonomisk støtte dersom situasjonen er til hinder for skolearbeidet. Målet er å bidra til at ungdommene skal fullføre og bli i bedre stand til å klare seg på egen hånd.

Afi anbefaler i sin underveisrapport at det etableres trygge og lite stigmatiserende møteplasser mellom ungdom og NAV. Mange ungdommer kan oppleve et møte på NAV-kontoret som vanskelig. Da kan mer «nøytral grunn» som skolen eller andre steder ungdom pleier å møtes, være mer hensiktsmessig.

.....
³³ NAV-veiledere i videregående skole finnes i Østfold, Tromsø, Jessheim og Stavanger. Det arbeides med etablering også i andre kommuner.

5. Oppsummeringer og vurderinger – utfordringer for NAV

5.1 Nye lavinntektsgrupper

Mens pensjonister var en av de største gruppene innenfor lavinntektsgruppen tidligere, ser vi i dag at ungdom, unge voksne og særlig barnefamilier utgjør en stadig større andel. På grunn av økt yrkesdeltakelse blant eldre og særlig kvinner er det stadig færre som mottar minste pensjonsnivå (minstepensjonister). I tillegg har de siste årenes trygdeoppgjør gitt solid reallønnsvekst for pensjonsutbetalingene. Når det gjelder barnefamilier, er særlig barnerike innvandrersfamilier overrepresentert i lavinntektsgruppen. Andelen synker med botid, men blant enkelte innvandrersgrupper forblir andelen med lavinntekt høy også etter mange år i landet. Dette skyldes at mange har liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet; særlig er kvinnenenes yrkesdeltakelse lav.

Barn og ungdom kan i liten grad påvirke sin egen velferd og mye tyder på at lavinntekt i oppveksten påvirker utviklingen senere i livet. I tillegg viser studier at lavinntekt og dårlige levekår går i arv. Familier med lavinntekt kan ha utfordringer ut over dårlig økonomi. Siden 2008 har andelen barn i lavinntektsfamilier ligget på et relativt stabilt nivå.

I tillegg finner vi mange med lavinntekt blant noen av våre stønadsmottakere. Dette gjelder blant annet mottakere av kvalifiseringsstønad, sosialhjelpsmottakere og langtidsledige. I de seinere årene har antallet personer innenfor disse gruppene vært relativt stabilt og har i begrenset grad bidratt til økning i det samlede omfanget av personer som ligger under lavinntektsgrensen.

Ungdomsgruppen har også økt både i antall og andel med lavinntekt. Vi ser at særlig ungdom som faller ut av videregående opplæring og blir stående varig utenfor både arbeid og utdanning, har høy risiko for å havne i lavinntektsgruppen. Innenfor denne gruppen ser vi også at stadig flere har psykiske helseproblemer. Blant unge voksne ser vi at særlig alenebo-

ende uten yrkestilknytning har en sterk økning i andelen med lavinntekt.

5.2 Flere i arbeid

Det aller viktigste virkemiddelet for å hindre fattigdom er å sørge for at folk kommer i arbeid eller beholder arbeid. Dette er et av de sentrale grepene i NAVs virksomhetsstrategi. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er samtidig den viktigste arenaen for sosial inkludering. NAV har mange ulike tiltak og virkemidler for å bistå personer som trenger hjelp. Det viktigste er å hindre at ungdommer faller ut av opplæring eller arbeid og at en griper fatt i problemene så tidlig som mulig. Dette forutsetter at det er tett samarbeid mellom NAV og andre offentlige aktører.

5.2.1 Ungdom må prioriteres – et felles ansvar

Mens resten av Europa har opplevd høy og økende arbeidsledighet, særlig blant unge, så har Norge vært forskånet for dette hittil. Likevel er den høye andelen ungdom som ikke fullfører videregående opplæring og ungdom som står utenfor utdanning og arbeid over lengre tid en stor utfordring. Personer som ikke har fullført videregående opplæring er overrepresentert blant de som er avhengig av offentlige stønader. Det er derfor store samfunnsmessige gevinster i å hindre at disse får et langt liv som stønadsmottaker.

Vi er ikke garantert lav ledighet i framtiden. Derfor er det viktig å fortsette arbeidet med å hindre frafall fra videregående opplæring og sørge for at ungdom som står utenfor arbeid og opplæring raskest mulig fanges opp, får hjelp og tilbys relevante og meningsfulle aktiviteter og tiltak.

Det har vært et økt fokus og en styrket satsing på ungdom som står utenfor arbeid og opplæring innenfor mange ulike sektorer. Ungdom er også en viktig målgruppe for NAVs arbeid, både de som henvender seg for å få hjelp til å skaffe seg arbeid og de som står i fare for å falle ut av videregående opplæring. NAV har derfor satset på å etablere et godt samarbeid med skolen og oppfølgingstjenesten for å sørge for at ungdommer blir i skolen lengst mulig og fullfører videregående opplæring.

De siste årene har Kunnskapsdepartementet gjennomført storsatsingen «Ny GIV» for å øke gjennomføringen av videregående opplæring. I denne satsingen inngår også NAV med sine virkemidler i «Oppfølgingsprosjektet». Dette skal bidra til å styrke samarbeidet mellom skoler, den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT), fagopplæringen og NAV for å få på plass et strukturert, samordnet og målrettet system. Målet er å få ungdom som ikke er i opplæring eller arbeid tilbake til videregående opplæring eller til ordinært arbeid. Mange av disse ungdommene har også andre utfordringer enn kun skolefaglige. Det kan handle om både helsemessige og sosiale problemer. Dette er bakgrunnen for at Arbeids- og velferdsdirektoratet enkelte steder i landet prøver ut ordningen med NAV-veiledere som jobber ved videregående skoler i landet etter mal fra Østfold. Veilederne fra NAV skal understøtte Ny GIV-målsetningen om å hindre frafall. De skal hjelpe ungdommer som sliter med vanskelige hjemmeforhold, boforhold og dårlig økonomi og øke muligheten til å gjennomføre videregående opplæring.

NAV har ungdomsgarantier som skal forebygge langvarig ledighet og passivitet blant unge. Garantiordningen for unge mellom 20–24 år ble endret fra 2013 og er nå i større grad rettet mot ungdom som har et reelt behov for hjelp til å komme i arbeid. Alle som oppsøker NAV-kontoret og ønsker eller trenger hjelp til å komme i arbeid, har rett til å

få vurdert sitt bistandsbehov.³⁴ Unge med vedtak om behov for situasjonsbestemt innsats skal ha en godkjent aktivitetsplan innen en måned etter at de har fått oppfølgingsvedtaket. For unge med vedtak om behov for spesielt tilpasset innsats er kravet at minst 90 prosent av brukerne skal ha en godkjent aktivitetsplan til en hver tid.

I tillegg er garantiordningen for ungdom under 20 år videreført. Garantiordningen skal sikre tilbud om arbeidsrettede tiltak for ungdom under 20 år som står uten arbeid eller skoleplass, og skal ses i sammenheng med oppfølging av ungdom innenfor satsingen for økt fullføring av videregående opplæring.

For å gjennomføre disse prioriteringene og profesjonalisere veiledernes arbeid opp mot ulike offentlige samarbeidspartnere og tiltaksarrangører, har mange av NAV-kontorene etablert egne ungdomsteam med ansvar for oppfølging av denne gruppen.

5.2.2 Familieperspektiv i NAV

Vi vet fra forskning at fattigdom, sosialhjelpsmottak og uføretrygd overføres mellom generasjoner (blant annet Lorentzen og Nielsen 2009). Blant de som blir uføretrygdet er det en overrepresentasjon av personer som har opplevd familieproblemer, psykiske helseproblemer og som mangler fullført videregående opplæring. Det blir da en viktig oppgave for det offentlige å bidra til å redusere overføring mellom generasjoner gjennom å fange opp familier som trenger hjelp tidlig.

Undersøkelser har vist at det ikke nødvendigvis er sosialhjelpsmottaket i seg selv som arves, men de bakenforliggende problemene (Lorentzen 2010). Dette kan tyde på at familien ikke har fått den oppfølging de har hatt behov for. Alle voksne har et ansvar for å melde fra til barnevernet når man er bekymret for at et barn er utsatt for omsorgssvikt

³⁴ De fire behovsgruppene er: Standard innsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats og varig tilrettelagt innsats. Den første gruppen vil først og fremst ha behov for informasjon og veiledning, mens de øvrige tre har behov for ulike tiltak og tilrettelegging. De to siste gruppene har rett på en arbeidsevnevurdering.

eller er bekymret for at barnet ikke får den omsorgen det har behov for. Offentlig ansatte har etter barnevernloven et særlig ansvar for å se og melde fra når barn ikke får den omsorgen de trenger. I en nylig utkommet rapport om tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid for å forebygge unge uføre, finner forskerne at NAV fortsatt i liten grad har fokus på barna i de familiene som sliter (Olsen og Jentoft 2013). Forfatterne mener at i det lange løp bør NAV kunne unngå å få en del av de unge uføre inn døra, hvis man har et helhetlig, tverrfaglig og mer familieorientert forebyggingsarbeid i forkant. De gir uttrykk for at NAV i for stor grad prioriterer de voksnes behov og glemmer å finne løsninger for hele familien og barna.

Slik hjelp kan bedres gjennom et tett og godt samarbeid mellom NAV og instanser som ser familiens behov tidlig, slik som helsestasjoner og barnevernet. Det vil åpne for at de ulike offentlige tjenestene kan iverksette sine tiltak på en koordinert måte der det for eksempel jobbes arbeidsrettet med foreldre samtidig som det kan iverksettes tiltak rettet mot barna; slik som støtte til barnehageplass, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter.

I en del tilfeller er det ikke tilstrekkelig fokus på det ansvaret kommunen i NAV-kontoret har etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Formålet med loven er blant annet å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet. I tillegg skal loven bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. I 2012 gjennomførte Fylkesmannen på oppdrag fra Helsetilsynet et landsomfattende tilsyn med NAVs behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp fra personer med forsørgeransvar for barn. Tilsynet viste at mange ikke foretok en god nok kartlegging av barnas behov og at NAV-kontoret ikke tok tilstrekkelig hensyn til barna ved utmåling av økonomisk sosialhjelp. I rundskrivet til lov om sosiale tjenester i NAV er barneperspektivet gjennomgående og dette vektlegges også i opplæringen i lov og rundskriv. Et eksempel på et helhetlig familieorientert arbeid er når Bydel Sagene i Oslo har etablert et tett samarbeid mellom NAV-kontoret og barnevernet slik at de kan

støtte opp om hverandres arbeid med parallelle tiltak. Der barnevernet ikke kommer i posisjon med sine hjelpetiltak, kan NAV bidra med sine virkemidler på en slik måte at bruker ser at også barnevernet kan være til god hjelp. Tilsvarende kan barnevernet iverksette tiltak overfor familien som gjør at NAV får brukt sine tiltak overfor foreldrene.

For å sikre en best mulig samordning av de statlige og kommunale tilbudene for hele familien, er det også viktig å utvikle organisatoriske løsninger innenfor NAV-kontoret som støtter opp intensjonen i loven.

5.2.3 Psykisk helse

Norsk arbeids- og velferdspolitik er basert på at de fleste av oss skal delta i arbeidslivet. Dette skal også omfatte personer med nedsatt arbeidsevne på grunn av helsemessige forhold og som har behov for hjelp og tilrettelegging for å komme i arbeid.

Undersøkelser viser at antall unge som blir uføretrygdet på grunn av psykiske lidelser, øker (Brage m. fl. Gyldendal 2013). En stor del av dem som blir uføretrygdet i svært ung alder har utviklingsforstyrrelser av alvorlig art, og for mange av disse vil det vil være mest aktuelt med stor grad av tilrettelagte tiltak.

For aldersgruppen 30–39 år utgjør nå 52 prosent av tilfellene personer med psykiske lidelser. Særlig ser vi stort innslag av angst- og depresjonslidelser. Dette er i de fleste tilfeller regnet som lette psykiske lidelser som er forenelig med arbeid, og som kan behandles med godt resultat. Mange innenfor denne gruppen starter sin stønadshistorie med en sykmelding.

Fra 2000 til 2011 økte det legemeldte sykefraværet som er knyttet til psykiske lidelser med 20 prosent (Brage m.fl. 2012). Økningen var særlig sterk for de med lettere psykiske lidelser. Forskere advarer mot sykmelding i slike tilfeller. Mye tyder på at arbeid er helsebringende og at fravær fra jobb over tid reduserer sjansen til å komme tilbake til arbeidslivet.

Stadig flere blir sykmeldt med symptomer og plager og noen færre med sykdomsdiagnoser (Brage, Nossen og Thune 2013). Det er svært viktig at både NAVs sykefraværsoppfølging og arbeidsgivernes forpliktelser gjennom IA-avtalen innrettes og samordnes for å sikre at disse gruppene får nødvendige arbeidsrettede tilbud og tett oppfølging.

Erfaringene fra *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012)* viser at det er nødvendig med en langsiktig og systematisk satsing på arbeid og psykisk helse. Stoltenberg-regjeringen videreførte arbeidet gjennom *Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016)*. Planen er utarbeidet i samarbeid mellom Arbeidsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet og inneholder en rekke tiltak og virkemidler for å forebygge sykefravær og motvirke utstøting av personer med psykiske helseproblemer. Blant annet skal det legges mer vekt på gradert sykmelding i stedet for full sykmelding slik at den sykmeldte opprettholder kontakten med arbeidslivet. For å oppnå gode resultater er det viktig med samarbeid mellom helse- og omsorgssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen. Rask psykisk helsehjelp, kombinert med arbeidsrettet oppfølging med sikte på ansettelse i ordinært arbeidsliv er en viktig del av dette samarbeidet. Eksempler på dette er forsøkene med individuell jobbstøtte (IPS) og Jobbmestrende oppfølging.

Det er særlig viktig å forhindre at unge med psykiske helseproblemer faller ut av utdanning og arbeidsliv. God samhandling mellom helsesektoren, kunnskapssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen er en forutsetning for å kunne gi et godt tjenestetilbud til unge med psykiske helseproblemer. Også samarbeidet gjennom «Ny GIV» er sentralt i denne sammenheng. I tillegg har mange av de unge som faller ut andre levekårsutfordringer, som krever samarbeid med det øvrige hjelpeapparatet i kommunen. Forsøket med NAV-veiledere i videregående skole under Ny GIV-satsingen har også vist at elevene kan ha store sosiale utfordringer. De kan trenge hjelp til å komme seg ut av et vanskelig boforhold og familiesituasjoner, og kan trenge økonomisk og praktisk støtte over en periode. Psykiske helseproblemer starter ofte i det små og får utvikle seg til mer alvorlige lidelser

over tid uten behandling. Kanskje starter det i barne- og ungdomsalderen i forbindelse med mer eller mindre alvorlige livshendelser. Det kan være skilsmisse eller dødsfall i familien, kjærlighetsssorg eller mobbing. Mye kan løses på et tidlig stadium, uten omfattende behandling. Kanskje kan det løses ved samtaler med voksne som barnet eller ungdommen har tillit til. I denne sammenheng er det viktig med åpne og inkluderende arenaer for barn og unge. Det er avgjørende med skoler som tar ansvar for og har plass til mer enn bare det rent skolefaglige. Ikke minst der det viktig med et offentlig hjelpeapparat som i større grad jobber forebyggende, utdrettet og oppsøkende. Blant annet vil lavterskeltilbud for ungdom, slik som skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom, være viktige.

5.2.4 Mer kvalitet i oppfølgingsarbeidet

Vi har mye kunnskap og erfaringer som tilsier at tett oppfølging virker. Dette gjelder både overfor ungdom, voksne, barnefamilier og sykmeldte. Det er ikke bare tiltakene i seg selv som virker, men kvaliteten og graden av oppfølging av bruker og samarbeidspartnere som for eksempel arbeidsplass, tiltaksbedrift eller skole. Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomfører en rekke forsøk og utviklingsprosjekter for å videreutvikle og styrke kvaliteten på oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne inn i ordinært arbeidsliv.

Oppfølgingsarbeid er tid- og ressurskrevende og må prioriteres for at arbeidet skal gi resultater. Det har siden starten vært knyttet store forventninger til NAV og de tiltak som er iverksatt for å få flere i arbeid og færre på trygd. Ressursundersøkelsen som NAV selv har foretatt i 2013 ved NAV-kontorene viser at mange av oppfølgingsenhetene ved NAV-kontorene har for lav bemanning i forhold til brukergrunnlaget (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013b). Selv de kontorene som har gjennomført mange interne tiltak for å frigjøre tid til oppfølgingsarbeidet, gir uttrykk for at kapasiteten ikke er tilstrekkelig for gjennomføring av god kvalitet på oppfølgingsarbeidet. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om det er et gap mellom de uttrykte forventningene til oppfølgingsarbeidet og dagens ressurs- og tidsrammer ved NAV-kontorene. Også ulike forskningsrap-

porter viser at det er klare kapasitetsutfordringer i forhold til å kunne gi tett nok oppfølging av god kvalitet overfor brukere som har behov for dette. Man kan styrke kvaliteten på oppfølgingsarbeidet gjennom utvikling av bedre prosesser, metoder og styrking av de ansattes veiledningskompetanse. Likevel vil den enkelte veileders tid til å gjennomføre systematisk innkalling til samtaler og prioritering av kvalitet i brukeroppfølgingen være avgjørende for at oppfølgingsarbeidet skal gi resultater.

Som vi så i kapittel 3 er det kun 20 prosent som fortsatt er i arbeid 2 år etter avsluttet Kvalifiseringsprogram. Målet var at et tett oppfølgingsprogram skulle bidra til at blant annet langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp skulle komme i arbeid. Kvalifiseringsprogrammet har lenge vært uttalt som regjeringens viktigste virkemiddel mot fattigdom. Det er lite som tyder på at programmet har bidratt vesentlig til at andelen fattige har gått ned. Vi må likevel huske på at den gruppen som har deltatt i kvalifiseringsprogrammet er en svært utfordrende gruppe, ofte med store sammensatte problemer. Mange av dem sto i utgangspunktet svært langt fra arbeid og hadde vesentlig nedsatt inntekts- og arbeidsevne. Den lave andelen med overgang til arbeid må ses på bakgrunn av dette. Samtidig viser rapportene at man gjennom oppfølgingen har avdekket at mange av deltakerne har hatt vesentlig større helseutfordringer enn først antatt.

Noe av årsaken til at resultatene ikke er bedre, kan også være at programmet ikke har hatt tilstrekkelig kvalitet i innhold og oppfølging. Etter at tilskuddet til kvalifiseringsprogrammet ble overført i rammetilskuddet til kommunen, har vi sett en nedgang i antall deltakere. Fylkesmennene rapporterer at prioriteringen av KVP varierer fra fylke til fylke og mellom NAV-kontorene. Det pågående landsomfattende tilsynet med KVP viser også at kvaliteten varierer. Ved de NAV-kontor som hittil er undersøkt, finner fylkesmennene avvik i 3 av 4 kontor. Kontorene er valgt ut fra risikovurderinger og omfanget av tidligere klagesaker og er derfor ikke representative, men resultatene gir likevel grunnlag for å anta at det vil være potensiale for forbedring også ved kontorer som ikke er undersøkt. Tilsynet viser blant annet at

det ikke i tilstrekkelig grad sikres forsvarlig tildeling og gjennomføring av programmet. Manglene gjelder blant annet programinnholdet, manglende kompetanse blant medarbeidere i mottak og oppfølgingsenhetene og manglende tilgang på informasjon om programmet.

Prosjektet HPMT³⁵ har hatt fokus på kvalitet og systematikk i oppfølgingen. For å bidra til dette har man gjennomført et forsøk i ni NAV-kontor der KVP-veilederne har fått opplæring i teori og metode, ferdighetstrening i samtalemotodikk og anvendelse av metodiske verktøy, etterfulgt av systematisk gruppeveiledning. Foreløpige forskningsresultater viser at dette har hatt signifikant effekt både på kvaliteten i oppfølgingsarbeidet og på resultatet av oppfølgingen for bruker, herunder overgang til arbeid.

Selv om ikke KVP hjelper alle til en varig arbeidstilknypning, så kan programmet ha andre positive effekter. Blant de som ikke har fått en varig tilknytning til arbeidslivet, finner vi likevel at de har fått styrket levekår på andre områder. De kan oppleve bedre helse, bosituasjon og de har fått en mer stabil inntektssituasjon. Undersøkelser viser også at brukere er mer fornøyd med hjelpen fra NAV i løpet av KVP enn de var tidligere.

For å styrke den arbeidsrettede oppfølgingen ved NAV-kontorene, innførte Arbeids- og velferdsdirektoratet Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging i 2013. Standarden er en del av NAVs kvalitetsarbeid og viser de lovbestemte stegene i oppfølgingsprosessen. Den tydeliggjør dagens oppfølgingsmodell og viser konkret hva man skal gjøre og i hvilken rekkefølge. Samtidig legger den opp til at brukeren under informasjons- og veiledningsprosessen i størst mulig grad motiveres og hjelpes mot arbeid.

For å styrke ferdighetene i veiledning og samhandling med brukeren har direktoratet også lansert en veiledningsplattform der de ansatte får opplæring og trening i veiledningsmetodikken. Plattformen er

.....
³⁵ Helhetlig prinsippstyrt metodisk tilnærming.

prøvd ut på seks NAV-kontorer og tilbakemeldingene viser at plattformen både kan brukes som et oppslagsverk og som et praktisk verktøy. Innføringsopplegget har bestått av individuell trening, kollegaveiledning i par og gruppeveiledning i en periode over fire måneder. I løpet av denne tiden utvikles veiledningskompetanse i form av økt bevisstgjøring, mer målrettede og strukturerte brukersamtaler, økte ferdigheter i kommunikasjon og styrket relasjonskompetanse. Det gir gevinster både i form av bedre kvalitet i brukersamtalene, kollegastøtte og et godt arbeidsmiljø.

5.2.5 Markedsretting av tiltaksarbeidet

Arbeidslivet i dag stiller høye krav til kompetanse og erfaring, men også til helse og evne til omstilling. For å få jobb må man være god på å presentere seg selv og kunne vise til utdanning, erfaring og sosiale ferdigheter. I en slik sammenheng vil det være ekstra krevende for personer med for eksempel psykiske og sosiale problemer å komme i jobb på egenhånd. Mange av de som ikke kommer i jobb selv har omfattende og sammensatte problemer og bistandsbehov. De kan ha lav utdanning, ustabil livssituasjon, negative erfaringer med hjelpeapparatet og svak selvtillit. Tradisjonelt har man tilbudt denne gruppen avklaring og trening i skjermede omgivelser før utplassering på en arbeidsplass. Undersøkelser viser at denne arbeidsmåten ikke nødvendigvis gir økt overgang til arbeid. I verste fall kan en slik framgangsmåte medføre forlengelse av tiltaksprosessen og ha en innelåsingseffekt. En alternativ framgangsmåte er «place then train» der en foretar en rask utplassering med individuell tilrettelegging, opplæring og oppfølging. Dette bidrar til at arbeidsgiver i større grad gjøres ansvarlig i forhold til den enkeltes sosialisering og utvikling i bedriften, samtidig som ferdighetstreningen blir raskere og mer direkte knyttet til oppgavene i bedriften.

Det finnes lite norske studier og evalueringer som måler effekt av ulike tiltak, og den forskningen som finnes gir ofte sprikende konklusjoner. Det er likevel en tendens til at tiltak som er knyttet opp mot ordinært arbeid, er mest effektive for å få deltakere over i ordinær sysselsetting. Dette var også en av konklusjonene i Brofossutvalgets innstilling (NOU 2012:6).

Utvalget anbefalte økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettede tiltak. Da er det viktig at NAV-kontoret har god kunnskap om arbeidsmarkedet, de krav som stilles i arbeidslivet og hvilket kompetansebehov de enkelte arbeidsplassene har lokalt. Dette krever at kontorene jobber systematisk med å etablere et bredt kontaktnett og gode samarbeidsrelasjoner til de enkelte arbeidsplassene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har derfor utarbeidet en plattform for å styrke arbeidsmarkedskompetansen på NAV-kontorene.

NAV har også en utfordring når det gjelder å åpne arbeidslivet for personer med nedsatt arbeidsevne. Ikke alle deler av arbeidslivet ønsker medarbeidere som har varierende yteevne og som ikke kan yte 100 prosent til enhver tid. Noen undersøkelser tyder også på at dette nå er vanskeligere enn tidligere til tross for at vi i lengre tid har hatt IA-avtalen om et inkluderende arbeidsliv. Det kan både skyldes bedriftenes markedsmessige utfordringer med små marginer, høye krav til inntjening/produktivitet og internasjonal lavkonjunktur, men kan også skyldes mangler ved NAV-kontorenes markedsarbeid. Dersom arbeidsplassene kan være sikre på at de kan få råd, veiledning og bistand fra NAV til å inkludere og følge opp arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne, vil flere arbeidsgivere være mer interessert i å bidra. Det finnes mange gode eksempler på både store og små virksomheter som ønsker å ta et samfunnsansvar i sitt lokalmiljø og som er villige til å ta inn brukere som i utgangspunktet står langt fra arbeidslivet. Denne typen medarbeidere kan også berike arbeidsplassen og styrke arbeidsmiljøet i bedriften.

Selv om det ordinære arbeidslivet kan gi mange gode muligheter for trening og integrering vil det fortsatt være behov for mer skjermede tilbud, både for utprøving, avklaring og kvalifisering før andre tilbud blir aktuelle. I tillegg vil fortsatt mange av NAVs brukere ha behov for varig tilrettelagte tilbud i skjermet virksomhet.

5.2.6 Kompetanseheving tilpasset brukers forutsetninger og behov

Arbeidslivet i dag stiller høye krav til formal- og realkompetanse og mange av brukerne mangler

derfor den kompetanse som etterspørres i det lokale arbeidslivet. De kan også mangle grunnleggende ferdigheter, enten det er i lesing, skriving og regning eller at de ikke behersker norsk tilstrekkelig. Undersøkelser som Fafo har gjennomført viser at bruk av arbeidsmarkedstiltakene praksis plass og arbeidsmarkedsopplæring for innvandrere har gitt relativt svake resultater for overgang til arbeid (Sandbæk og Djuve 2012). Forskerne hevder at en del av deltakerne går på kurs for å kvalifisere seg for arbeid der de ikke har forutsetninger for å få jobb. Dette gjelder blant annet i sektorer og virksomheter som stiller formelle krav til norskferdigheter som deltakerne ikke har mulighet for å tilfredsstille. En del arbeidsgivere bruker praksis plass for å rekruttere nye ansatte, men det er også avdekket at noen arbeidsgivere kun har benyttet ordningen for å få tilgang til gratis arbeidskraft for en kortere periode. Fafo-forskerne mener det for disse deltakerne ikke er snakk manglende arbeidsmotivasjonen i utgangspunktet. Problemet er snarere at de ikke får egnede tiltak og at NAVs oppfølging av bruker, tiltaks- og kursarrangør og arbeidsplassene ikke er god nok. Dette viser at avklaringsarbeidet og tilretteleggingen av egnede aktiviteter og tilpassede tiltaksplasser må gi reell kompetanseheving som arbeidslivet etterspør.

Studier viser også at når det gjelder en del kvinner med innvandrerbakgrunn er det vanskelig å finne egnede tiltak. Dette gjelder særlig kvinner med bakgrunn fra land der kvinner i liten grad deltar i lønnsarbeid. Dersom disse kvinnene i tillegg har mange barn, store omsorgsoppgaver, språkutfordringer og helseproblemer, kan veien til arbeid være lang. Dette viser Djuve, Hagelund og Kavli i sin undersøkelse. (Djuve m. fl. 2012). For disse kan det kanskje være et mål i seg selv at de får styrkede språkferdigheter. Bedre norskferdigheter gjør dem bedre i stand til å håndtere hverdagslivet med kontakt med offentlige kontorer og oppfølging av barn i barnehage, skole og fritidsaktiviteter.

5.3 Et velfungerende sikkerhetsnett

Selv om det er et overordnet mål at flest mulig skal kunne forsørge seg selv gjennom arbeid, vil det alltid finnes personer som står langt unna arbeidslivet.

Noen kommer i arbeid etter et langt oppfølgingsløp fra NAV, mens andre aldri vil komme i ordinært arbeid. Da må det finnes gode ordninger for personer som ikke kan forsørge seg selv, enten det dreier seg om midlertidig eller varig inntektssikring. Samtidig må slike inntektssikringsordninger ikke være utfordret slik at det ikke lønner seg å jobbe for de som kan jobbe. Det er en utfordring at mange av NAVs brukere befinner seg i lavinntektsgruppen. Samtidig er det en krevende balansegang mellom nivået på ytelsene og nivået på de laveste lønningene. Det skal lønne seg å jobbe, samtidig som at de som ikke kan jobbe også skal ha en ytelse som muliggjør en anstendig levestandard og ikke bidrar til å hindre sosial inkludering.

5.3.1 Aktivitet og inkludering

For en del mennesker vil fulltids sysselsetting i ordinært arbeid være uopnåelig, men det finnes ulike grader og måter å være i aktivitet på. Vi kan tenke oss alt fra deltidsstillinger i det ordinære arbeidslivet, til arbeid i skjermet virksomhet og til aktivitetstilbud. NAV har mange tiltak og virkemidler for å legge til rette for at folk kan være i aktivitet. Det kan dreie seg om tiltaksplasser, skjermede virksomheter eller ulike former for bistand fra tilretteleggere for at personer med nedsatt funksjonsevne eller psykiske helseproblemer kan delta. Det å være i aktivitet, selv om det ikke er lønnsarbeid, har en verdi. Det er viktig for alle å føle at man gjør noe meningsfullt, får nye opplevelser og møter andre mennesker. Derfor er det viktig med ulike typer aktivitetstilbud i lokalsamfunnet for eksempel treffsteder for personer med psykiske lidelser, åpen barnehage for foreldre som er hjemme med barn på dagtid og mer arbeidsrettede aktivitetstilbud for personer med nedsatt arbeidsevne. Slike tilbud kan både være i kommunal offentlig regi eller i regi av frivillige organisasjoner.

En del familier har store utfordringer og det trengs en helhetlig tilnærming til både foreldre og barn. Målet kan være at foreldrene skal bli selvhjulpne og at barna skal fullføre skolegang og delta på ulike sosiale arenaer. Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsker derfor å prøve ut en pilot for en helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Før en eventuell

pilot settes i gang skal det gjennomføres en kunnskapsoppsummering som vil foreligge i første halvdel av februar 2014.

5.3.2 Inntektssikring, ytelser og aktivitet – en helhetlig insentivpolitikk

Inntektssikring omfatter ytelsene som kan gis som kompensasjon for tap av inntekt ved sykdom og arbeidsledighet, slik som dagpenger, arbeidsavklaringspenger og sykelønn. Mange av inntektssikringsordningene er det knyttet aktivitetskrav til. Dersom man ikke har krav på noen ytelser i henhold til folketrygden, er økonomisk sosialhjelp den eneste muligheten dersom man ikke kan forsørge seg selv. Økonomisk sosialhjelp er en rettighet for dem som ikke har andre muligheter til å forsørge seg selv, og skal i utgangspunktet gis uten vilkår. Vilkåret må ha en nær sammenheng med vedtaket. Det skal heller ikke være uforholdsmessig byrdefullt eller begrense stønadsmottakerens handle- og eller valgfrihet på en urimelig måte. Aller best resultat får man hvis mottakeren er med i utformingen av vilkårene. Hensikten med å stille et vilkår må være at det bidrar til at tjenestemottaker blir selvhjulpne på sikt. Da er det viktig at bruker gjennom råd, veiledning og oppfølging får hjelp til å komme ut av den vanskelige livssituasjonen som er bakgrunnen for at vedkommende har behov for økonomisk sosialhjelp.

Brochmannutvalget var opptatt av at vi i større grad må dreie virkemidlene over fra ytelser til tjenester for å sikre bærekraften til våre velferdsordninger i framtiden (NOU 2011:7). I Norge har vi utfordringer der enkelte ytelser kan vanskeliggjøre arbeidslinjen. Et eksempel på dette kan være kontantstøtten. Flere forskere og offentlige utvalg har omtalt dette som en fattigdomsfelle. Kvinner med hyppige barnefødsler vil kunne befinne seg utenfor arbeidslivet i lengre perioder. Det vil være vanskelig å integrere dem i et arbeidsliv etter mange år utenfor. I tillegg medfører dette ofte også at barn ikke går i barnehage. Ikke bare det yngste barnet som familien mottar kontantstøtte for, men også eldre barn. Familien ser det ikke som nødvendig å ha de eldre barna i barnehage så lenge mor er hjemme og det er flere barn å leke med. Dette gir disse barna en stor utfordring når de skal begynne på skolen og ikke behersker norsk språk og

andre sosiale og kulturelle ferdigheter som barn lærer i barnehagen. Vi viser også til Fordelingsutvalget som foreslo tiltak for å øke bruken av barnehage, særlig blant barn fra familier med lav inntekt og utdanning (NOU 2009:10 avs. 16.2).

En del kommuner praktiserer avkorting av foreldres utbetalinger til økonomisk sosialhjelp dersom ungdommene i familien har arbeidsinntekt. En undersøkelse viser at kommuner som benytter slik avkorting har redusert sannsynlighet for at ungdommene jobber, sammenlignet med kommuner som ikke foretar slik avkorting (Ytterborg 2013). Det har også en effekt på hvorvidt ungdommene jobber når de er over 18 år. Mange jobber fås gjennom bekjentskap, særlig tidlig i karrieren. I tillegg er tidligere arbeidserfaring viktig for en ansettelse. Formålet med lov om sosiale tjenester i NAV er å bidra til å gjøre folk selvhjulpne, bidra til at de kommer i arbeid og å forebygge sosiale problemer. I tråd med dette formålet skal slik avkorting ikke foretas, fordi det hindrer ungdommenes utvikling. Streng praksis når det gjelder økonomisk sosialhjelp er nettopp begrunnet i at det ikke skal undergrave insentivene for å komme i arbeid. Her får det motsatt resultat.

5.4 Mer kunnskap og bedre overvåking

NAV har som et av hovedgrepene i sin virksomhetsstrategi å være en kunnskapsrik samfunnsaktør. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal sikre at utviklingen av tjenester og virkemidler i arbeids- og velferdsforvaltningen i størst mulig grad er kunnskapsbasert. NAV skal bidra til å holde offentligheten informert og oppdatert om tilstanden og utviklingen i levekår, arbeidsmarkedet og velferdsordningene og medvirke aktivt i samfunnsdebatten med oppdatert kunnskap. NAV har også ansvar for å anvende pålitelig kunnskap i sin rådgivning overfor politiske beslutningstakere og fremme politikk og regelverksforslag som er fundert på forskning og kunnskap (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013c).

Vi vet mye om hva som fører til utenforskap og hvem som er i risiko for å oppleve lavinntekt. Vi vet en del om virksomme metoder og tiltak for å hjelpe folk ut av fattigdom, men vi mangler også en del

sikker kunnskap om hva som virker, hvorfor og for hvem. Vi mangler også kunnskap om hvordan vi skal finne gode løsninger for mange av de utsatte gruppene, blant annet for store barnefamilier, ofte med innvandrerbakgrunn, som er avhengig av offentlige ytelser. Vi vet at psykiske plager i økende grad er bakgrunn for at personer mottar helserelatert ytelse, men har fortsatt begrenset kunnskap om hva som er virksomme tiltak. Her trengs det mer forskning blant annet ved bruk av kontrollerte forsøk og registerbaserte effektstudier for å evaluere innsatsen på NAVs kjerneområder. Det foregår en rekke utviklingsforsøker der det skal måles effekt av våre arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med oppfølgingsarbeid.

I dag har vi i liten grad oppdatert oversikt over situasjonen og utviklingen når det gjelder mottakere av økonomisk sosialhjelp. Vi får tall gjennom KOSTRA (kommune-stat-rapportering) som oppdateres for ett kalenderår om gangen. Nye tall publiseres først et halvt år ut i neste år. Muligheten for å følge utviklingen tett er dermed noe begrenset. KOSTRA er i dag den eneste regelmessige innrapporteringen som gjør det mulig å få en samlet oversikt over for eksempel sosialhjelpsmottakere i landets kommuner. NAV har en interesse av at informasjonen som samles inn er anvendelig og av god kvalitet. Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider med å styrke denne overvåkingsfunksjonen og det planlegges en større statistikkgjennomgang og omlegging av sosialstatistikken. Etter etableringen av NAV-kontorene og endringer i tilhørende lover og forskrifter, er det nå et behov for en omfattende gjennomgang av kommune-stat-rapporteringen på sosialtjenesteområdet.

NAV skal være en kunnskapsrik samfunnsaktør på mange ulike fagområder og nivåer. Lov om sosiale tjenester tillegger NAV og kommunen å utføre både generelle oppgaver i lokalsamfunnet og yte individuelle tjenester overfor brukere. Blant de generelle oppgavene skal kommunen blant annet å gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, ha spesiell oppmerksomhet på trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer. Kommunen skal spre kunnskap om sosiale forhold

og tjenester i kommunen. Kommunen skal drive forebyggende virksomhet rettet mot befolkningen generelt og mot utsatte grupper for å forhindre at innbyggerne kommer i vanskelige livssituasjoner. NAV-kontoret er kommunens viktigste velferdsaktør, og det er et stort potensiale i å utvikle den rollen lokalt. Kontoret skal både være samarbeidspartner med kommunens øvrige tjenesteapparat, men også være kunnskapsformidler til lokalbefolkningen og premissleverandør overfor kommunens administrasjon og politisk ledelse. En leder av et NAV-kontor har omfattende kjennskap til kommunens levekårssituasjonen og kan følge med på utviklingen på arbeids- og velferdsområdet, på bakgrunn av kontorets daglige møter med brukere. Den kunnskapen vil kunne være et sentralt grunnlag i en kommunal budsjett- og planprosess. Denne rollen kan også utvikles for å sikre at det brede spekteret av statlige og kommunale virkemidler i NAV-kontoret kan bli samordnet på en mest mulig effektiv måte.

5.4.1 Trenger vi et mer målrettet og treffsikkert fattigdomsmål?

I dag benyttes ulike definisjoner, målemetoder og innfallsvinkler når det gjelder lavinntekt og fattigdom. Dette gjør at diskusjonen oftere preges av uenighet om omfang og utvikling, enn av virksomme metoder for å nå de som trenger hjelp og for å sette i verk tiltak som forebygger utenforskap. I Danmark har de nå fått ekspertutvalgets tilrådinger når det gjelder hvorledes fattigdom skal defineres og hvordan dette målet skal benyttes for å fange opp de som det er mest utsatt. Utvalget forslår å benytte et relativt inntektsmål ved å ta utgangspunkt i personer som over tre år har hatt en inntekt på under 50 prosent av medianinntekten og samt har lav formue. I tillegg til å fastslå hvem som er å betrakte som økonomisk fattige, anbefales det at målet suppleres med kartlegginger som belyser sentrale materielle og sosiale mangler. Både EU og FN har utarbeidet indikatorer som måler fattigdom på en annen måte enn å kun benytte inntektsmål.

Det er viktig at fattigdomsmålet har legitimitet i befolkningen. Utfordringen med å ha et inntektsbasert mål i et land med svært høy og økende inntekt, er at også inntektsgrensen blir høy og økende. Dette

er problemstillinger som er krevende, men nødvendig å vurdere dersom fattigdomsmålet skal være treffsikkert og ha oppslutning i befolkningen.

I de siste årene har diskusjonen i Norge ofte dreid seg om hvor mange fattige det er i landet, hvor mange fattige barn det er og om antallet har gått opp eller ned under hvilken regjering. Norge kunne også hatt god nytte av diskutere og komme fram til enighet om mål, metode og definisjon når det gjelder fattigdom. Dette omtalte Arbeids- og velferdsdirektoratet også i rapporten som ble utarbeidet i 2012 (Herud og Naper 2012). Rett før den forrige regjeringen gikk av inviterte tidligere statsråd Anniken Huitfeldt til en slik diskusjon (Aftenposten 12. oktober 2013). Dersom en kunne komme fram til en politisk enighet om dette, kunne diskusjonene dreie

seg mer om virkemidler og tiltak, framfor en diskusjon om antall og målemetoder. Diskusjonen ble ønsket velkommen av flere representanter for partiene som skulle danne ny regjering, deriblant Torbjørn Røe Isaksen.

I en ny rapport utgitt av Nordens velfærdscenter om barnefattigdom er en av de fem anbefalingene å utarbeide et felles definisjon av fattigdom for de nordiske landene (Nordens velfærdscenter 2013). Ulike mål og definisjoner gir ulikt omfang og kan skape forvirring i fattigdomsdebatten. Med en felles definisjon vil man i større grad kunne sammenlikne statistikk og utvikling over tid. Det blir også større muligheter for å se hvilke innsatser som virker og gjøre det mulig å lære av hverandre.

Referanser

- Andersen, Arne (2007): *Lavinntektshusholdningers forbruk*. Rapport 2007/23. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Andersen, Arne (2008): *Yrkesaktivitet i lavinntekts-husholdninger* Rapport 2008/46, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Andersen, Arne (2012): «Sosialhjelpsmottakerne på arbeidsmarkedet» i Unni Grebstad (red.) *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Statistiske analyser 130/2012. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Andersen, Arne og Signe Vrålstad (2013): *Yrkesaktivitet i lavinntektsgruppen*. Rapporter 16/2013, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Angelin, Anna (2009): *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Lund Dissertations in Social Work 38. 2009.
- Anvik, Cecilie Høy og Annelin Gustavsén (2012) *Ikke slipp meg! Unge, psykiske helseproblemer, utdanning og arbeid*. NF-rapport nr. 13/2012. Nordlandsforskning.
- Arbeidsdepartementet (2012). Statlege rettleiande retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphald. Rundskriv, 17.12.2012. Nr.: A-2/2012.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009). *Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats 2009*. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008–2009) – statsbudsjettet 2009. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013a): «Utviklingen på arbeidsmarkedet». *Arbeid og velferd*, 3/2013.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013b): *Ressursundersøkelse ved NAV-kontorene – Rapport fra arbeidsgruppe*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013c): *Ny kunnskapsstrategi i NAV*. [https://www.nav.no/Om+NAV/Ny+kunnskapsstrategi+i+NAV.354 333.cms](https://www.nav.no/Om+NAV/Ny+kunnskapsstrategi+i+NAV.354%20333.cms)
- Barth, Erling og Kristine von Simpson (2012) «Ungdomsarbeidsledighet og konjunkturer» i *Økonomiske analyser 5/2012*. Statistisk sentralbyrå.
- Berg, Helene og Audun Gleinsvik (2011) *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. En litteraturstudie. Rapport 2011–02. Proba samfunnsanalyse.
- Bhuller, Manudeep og Eirik Eylands Brandsås (2013). *Fattigdomsdynamikk blant innvandrere*. En empirisk analyse for perioden 1993–2011. Rapporter 40/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bragdø, Annlaug og Øystein Spjelkavik. *Individuell oppfølging av unge i ferd med å havne utenfor skole og arbeid* AFI-rapport 9/2013.
- Brage, Sören og Torunn Bragstad (2011) «Unge på arbeids- og helserelaterte ordninger» *NAV-rapport 1/2011*.
- Brage, Sören, Torunn Bragstad, Jorunn Furuberg, Inger Cathrine Kann og Sigrid Myklebø (2012). «Unge i kontakt med NAV – NAVs betydning og rolle». I Torild Hammer og Christer Hyggen (red.). *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til voksenlivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Brage, Sören, Jon Petter Nossen, Inger Cathrine Kann og Ola Thune (2012) «Sykefravær med diagnose innen psykiske lidelser 2000–2011» i *Arbeid og velferd* 3/2012.

Brage, Sören, Jon Petter Nossen og Ola Thune (2013). «Flere blir sykmeldt for symptomer og plager». *Arbeid og velferd* 2/2013.

Brage, Sören og Ola Thune (2008) «Medisinske årsaker til uføreytelser blant unge 1977–2006». *Arbeid og velferd* 3/2008.

Brage, Sören og Ola Thune (2009) «Medisinske årsaker til uførhet i alderen 25–39 år». *Arbeid og velferd* 1/2009.

Brandtzæg, Bent Aslak, Solveig Flermoen, Trond Erik Lunder, Knut Løyland, Geir Møller og Joar Sannes (2006) *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten*, Telemarksforskning Rapport 232/2006.

Bratsberg, Bernt og Oddbjørn Raaum (2013). *Arbeidsinnvandring*. Samfunnsøkonomen nr. 3 2013.

Bråthen, Magne og Bakken, Frøydis: Hva påvirker beslutningen om å fortsette i arbeid. *Arbeid og velferd*, 3/2012.

Christensen, Johan (2013). *Nordisk skattepolitikk mot 2030. NordMod 2030. Delnotat 1*. Fafo-notat 2013/07. Oslo: Fafo

Djuve, Anne Britt og Kristian Rose Tronstad (2011) *Innvandrer i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. Fafo-rapport 2011:07.

Djuve, Anne Britt, Roy Nilsen og Anne Hege Strand (2012) *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Fafo-rapport 2012:63. Oslo: Fafo

Djuve, Anne Britt, Anniken Hagelund og Hanne C. Kavli (2012) «Innvandrede kvinner i kvalifisering. Arbeidslinja når helsa skranter, utdanningen er lav og barna mange» i Steinar Stjernø og Einar Øverbye (red.) *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Universitetsforlaget.

Dyb, Evelyn og Katja Johannessen (2013): *Bostedsløse i Norge 2012 – En kartlegging*. NIBR-rapport 2013:5.

Eldring og Friberg (2013). Europeisk arbeidsmobilitet: utfordringer for de nordiske arbeidsmarkedene. *Søkelys på arbeidslivet*, 1–2, 22–39.

Epland, Jon and Mads Ivar Kirkeberg (2012): *Wealth Distribution in Norway. Evidence from a New Register-Based Data Source*. Rapporter 35/2012. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Epland, Jon, Erlend Sandø Kiel og Frøydis Strøm (2013) «Inntekt og marginalisering» i Toril Sandnes (red.) *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 136/2013, Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Falch, Torberg og Ole Henning Nyhus (2010) *Videregående opplæring for unge voksne innvandrere*. SØF-rapport nr. 04/10. Senter for økonomisk forskning.

Falch, Torberg og Ole Henning Nyhus (2009) *Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne*. SØF-rapport nr. 07/09. Senter for økonomisk forskning.

Falch, Torberg, Ole Henning Nyhus og Bjarne Strøm (2011) *Grunnskolekarakterer og fullføring av videregående opplæring*. SØF-rapport nr. 03/11. Senter for økonomisk forskning.

Fløtten, Tone og Hanne Cecilie Kavli (2009): «Barnefattigdom og sosial deltakelse» i Tone Fløtten (red.): *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal 2009.

Fløtten, Tone, Inger Lise Skog Hansen, Anne Skevik Grødem, Arne Backer Grønning og Roy A. Nielsen (2011) *Kunnskap om fattigdom i Norge. En oppsummering*. Fafo-rapport 2011:21. Oslo: Fafo

Fløtten, Tone (red.) *Barnefattigdom*, Gyldendal 2009.

Folkehelseinstituttet: *Psykisk helse i Norge. Tilstandsrapport med internasjonale sammenligninger*. Rapport 2011:2.

Follesø, Reidun (2010) «Ungdom, risiko og anerkjennelse. Hvordan støtte vilje til endring?» i *Tidsskrift for ungdomsforskning* 2010:1.

Follesø, Reidun (red.) (2011) *Gi viljen mulighet! Sluttrapport Ungdom i Svevet 2007–2010*. UIN-rapport 12/2011.

Frønes, Ivar (2010): «Kunnskapssamfunn, sosialisering og sårbarhet. Om utvikling og barnevern under kunnskapssamfunnets betingelser» i Edvard Befring, Ivar Frønes og Mari-Anne Sørli (red.) *Sårbare unge. Nye perspektiver og tilnærming*. Gyldendal.

Frøyland, Kjetil (2012) *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid. Tiltak, metoder, samarbeid i og rundt NAV-kontoret. Første delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 13 prosjekter*. AFI-rapport 20/2012.

Furuberg, Jorunn og Sigrid Myklebø (2012) «Tiltaksbruk for unge arbeidssøkjere» i *Arbeid og velferd* 3/2012.

Gjelsvik, Marit Linnea (2012) «Hvordan påvirkes etterspørselen etter arbeidskraft med ulik kompetanse av konjunktursvingninger og motkonjunkturpolitikk?». *Søkelys på arbeidslivet*, 4, 291–309.

Grebstad, Unni Beate (red.) (2012). *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Statistiske analyser 130/2012. Statistisk sentralbyrå.

Grødem, Anne Skevik (2011) *Innvandrerbarn og bolig. Hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* Fafo-rapport 2011:32.

Gubrium, Erika K. (2009). The Qualification program. A new work approach for Norway's social assistance recipients? Thesis submitted for the Master Degree in International Social Welfare and Health Policy. Faculty of Social Science. Oslo University College. 2009.

Halvorsen, Bjørn, Ole Johnny Hansen og Jenny Tägström (2012) *Unge på Kanten. Om inkludering av utsatte ungdommer*. Nord 2012:005. Norden.

Hammer, Torill (2009) *Unge sosialklienter fra ungdom til voksen alder*. NOVA-rapport nr 11/09.

Hansen, Hege (2009). *Kvalifiseringsprogrammet – nye muligheter for fattige?* Masteroppgave. Bergen: Det Psykologiske fakultet, Universitetet i Bergen

Hansen, Inger Lise Skog og Bjørn R. Lescher-Nuland (2011) *Bolig og oppvekst. Konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold*. Fafo-rapport 2011:16.

Hernes, Gudmund (2010) *Gull av gråstein. Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring*. Fafo-rapport 2010:03.

Herud, Eva og Sille Ohrem Naper *Fattigdom og levekår i Norge – status 2012*. NAV-rapport 1/2012.

Hyggen, Christer og Torild Hammer (2012) «Arbeidsmotivasjon fra ung til voksen – hva betyr frafall fra videregående skole?» i Steinar Stjernø og Einar Øverbye (red.) *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Universitetsforlaget.

Kann, Inger-Cathrine og Sille Ohrem Naper (2012). Utviklingen i økonomisk sosialhjelp 2005–2011. *Arbeid og velferd* nr. 3/2012.

Kaur, Ranjit (2013) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013*. Rapporter 32/2013, Statistisk sentralbyrå

Kirkeberg, Mads Ivar, Jon Epland og Tor Morten Normann (2012) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011*. Rapporter 8/2012, Statistisk sentralbyrå.

Kirkeberg, Mads Ivar og Lotte Rustad Thorsen (2013) «Internasjonale sammenligninger» i Ranjit Kaur *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013*. Rapporter 32/2013, Statistisk sentralbyrå.

Kristiansen, Inger-Hege og Anna Skårberg (2010) *Sluttevaluering av utviklingsarbeidet Utsatt unge 17–23 år i overgangsfaser*. NOVA-rapport nr. 14/10.

- Kristofersen, Lars B. og Sten-Erik Clausen (2008) *Barnevernsklienter i Norge 1990–2004. En longitudinell studie*. Oslo. NOVA, Rapport 3/2008.
- Kristofersen, Lars B. (2010) «Fritid og sosial deltakelse» i Mona Sandbæk og Axel West Pedersen (red.) *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000–2009*. NOVA-rapport nr. 10/10.
- Kuivalainen, Susan og Kenneth Nelson (2012). *Eroding minimum income protection in the Nordic countries? Reassessing the Nordic model of social assistance*. I: Jon Kvist, Johan Fritzellm, Bjørn Hvinden og Olli Kangas: *Changing social equality. The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol, The Policy press.
- Legard, Sveinung, Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik (2009). *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet. Underveisrapport*. Notat 7/2009. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Lima, Ivar (2013). *Kvalifiseringsprogrammet. Rapport fra en undersøkelse blant veiledere på Kvalifiseringsprogrammet*. Upublisert.
- Lima, Ivar og Sille Ohrem Naper (2013). Kommer deltakerne i kvalifiseringsprogrammet i jobb? *Arbeid og velferd nr. 2/2013*
- Lorentzen, Thomas og Roy A. Nielsen (2009). «Går fattigdom i arv?» I Fløtten, Tone (red.) *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Lorentzen, Thomas (2010) *Social assistance dynamics in Norway: A sibling study of intergenerational mobility*. Uni Rokkansenteret. Report 3–2010.
- Løyland, Borghild (2013) *Cronic pain, psychological distress and health-related quality of life among long-term sosial assistance recipients in Norway*. Doktorgradsavhandling, Høgskolen I Oslo og Akershus.
- Lunde, Elin Skretting (2013) «Ungdom og unge voksnes helse» i Toril Sandnes (red.) *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 136/2013, Statistisk sentralbyrå.
- Malmberg-Heimonen, Ira, Sidsel Natland, Anne Grete Tøge, Simon Innvær og Helle C. Hansen (2013). *Helhetlig oppfølging av brukere i kvalifiseringsprogrammet. Evaluering av «Helhetlig prinsippstyrt, metodisk tilnærming (HPMT)*. Foreløpig resultatrapport. Upublisert.
- Markussen, Eifred og Idunn Seland (2012) *Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar?* Rapport 6/2012, NIFU STEP.
- Markussen, Eifred m. fl. (2008) *Bortvalg og kompetanse*. Rapport 13/2008. NIFU STEP.
- Myklebø, Sigrid (2012a) «Unge arbeidssøkere – hvem er de, og hva slags oppfølging trenger de fra NAV?» *Arbeid og velferd nr. 1/2012*.
- Myklebø, Sigrid (2012b) «Hvordan følge opp unge arbeidssøkere? Erfaringer fra NAV.» *Arbeid og velferd nr. 3/2012*.
- Normann, Tor Morten (red.) (2007) *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 93/2007. Statistisk sentralbyrå.
- Normann, Tor Morten (2009) *Fattigdomsrisiko – en levekårsstilnærming*. Rapporter 2009/11, Statistisk sentralbyrå.
- Normann, Tor Morten (2013) «Unge voksne på boligmarkedet» i Sandnes, Toril (red.) *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 136/2013, Statistisk sentralbyrå.
- NOVA (2013) *Ungdata. Nasjonale resultater 2010–2012*.
- Olsen, Bjørn (2013) «Utdanningsnivå er viktigere enn bakgrunn» i *Samfunnsspeilet 2/2013*, Statistisk sentralbyrå.

- Olsen, Torunn S., Nina Jentoft og Hanne Cecilie Jensen (2009) *Et liv jeg ikke valgte*. Agderforskning og Universitetet i Agder. FOU-rapport 9/2009.
- Olsen, Torunn S. og Nina Jentoft (2013) *En vanskelig start. Om tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid for å forebygge ung uførhet*. Universitetet i Agder og Agderforskning, FOU-rapport nr. 6/2013.
- Rasmussen, Ingeborg m. fl (2010) *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*. Vista Analyse rapport nr. 2010/07.
- Røed, Knut (2013a). Vi bør gå fra inntektssikring til deltakelsessikring. *Magasinet Velferd* 3.4.2013
- Røed, Knut (2013b). «Hvordan går det faktisk med langtidsmottakere av sosialhjelp? –Endringer over tid og erfaringer med tiltak for arbeid». I Gudrun Rudningen (red.) *Barrierer mot arbeid for langtidsmottakere av sosialhjelp og deltakere i kvalifiseringsprogrammet*. AFI-rapport 10/2013.
- Sandbæk, Mona og Axel West Pedersen (red.) (2010) *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier, En panelstudie 2000–2009*. NOVA-rapport 10/10
- Sandbæk, Miriam Latif og Anne Britt Djuve (2012) *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* Fafo-rapport 2012:27.
- Sandlie, Hans Christian (2013) «På terskelen til egen bolig» i Torild Hammer og Christer Hyggen (red.) *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til voksenliv*. Gyldendal akademisk forlag, Oslo 2013.
- Sandnes, Toril (red.) *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 136/2013, Statistisk sentralbyrå.
- Sandnes, Toril (2013) «Unges sosiale kapital» i Sandnes, Toril (red.) *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 136/2013, Statistisk sentralbyrå.
- Schafft, Angelika og Øystein Spjelkavik (2011). *Evaluering av kvalifiseringsprogrammet*. Sluttrapport. AFI-rapport 4/2011.
- Seim, Sissel og Hege Larsen (red.) *Barnefattigdom i et rikt land. Kunnskapsoppsummering om barnefattigdom og eksklusjon blant barn i Norge*. Høgskolen i Oslo. HiO-rapport 2011 nr. 10.
- Siverstøl, Øyvind (2013) «Fra videregående opplæring til jobb og sosiale stønader» i Toril Sandnes (red.) *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 136/2013, Statistisk sentralbyrå.
- Soest, Tilmann von og Christer Hyggen (2013) «Psyriske plager blant ungdom og unge voksne – hva vet vi om utviklingen i de siste årtiene?» i Torild Hammer og Christer Hyggen (red.) *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til voksenliv*. Gyldendal akademisk, Oslo 2013.
- SSB (2013). *Personer etter arbeidsstyrkestatus. Tabell 05 111: Personer i alderen 15–74 år, etter kjønn, arbeidsstyrkestatus og alder (1972–2012)*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectTable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=aku&CMSSubjectArea=arbeid-og-lonn&StatVariant=&PLanguage=0&checked=true> (Hentet: 18.6.2013).
- SSB (2013) Færre mottakere, men store lokale forskjeller. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/soshjelpk/aar/2013-06-21> (Hentet: 21.6).
- Terum, Lars Inge, Per Arne Tufte og Jorunn Theresia Jessen (2012). «Arbeidslinja og sosialarbeidene». I Steinar Stjernø og Einar Øverbye (red.) *Arbeidslinja – arbeidsmotivasjon og velferdsstaten*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Thorbjørnsrud, Trude (2013) *Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp*. Rapport 2013–09. Proba samfunnsanalyse.

Thorsen, Lotte Rustad (2013) «Materielle og sosiale mangler» i Sandnes, Toril (red.) *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 136/2013, Statistisk sentralbyrå.

Thrana, Hilde Marie, Cecilie Høy Anvik, Trond Bliksvær og Tina Luther Handegård (2009) *Hverdagsliv og drømmer. Unge utenfor arbeid og skole*. Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 6 2009.

Walker, Robert, Grace Bantebya Kyomuhendo, Elaine Chase, Sohail Choudry, Erika K. Gubrium, Jo Yongmie Nicola, Ivar Lødemel, Leemamol Mathev, Amon Mwiine, Sony Pellissery og Yan Ming (2013). «Poverty in Global Perspective: Is Shame a Common Denominator?» *Journal of Social Policy*. Publisert elektronisk, tilgjengelig fra CJO doi:10.1017/S0 047 279 412 000 979

Ytteborg, Helene (2013) «Skatt på ungdomsarbeid» i *Søkelys på arbeidslivet nummer 1–2 2013*.

Aanerud, Rita, Silvia Holmseth og Anita M. Johansen (2013) «Ungdom og unge voksnes utdanning» i Toril Sandnes (rd.) *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 136/2013, Statistisk sentralbyrå.

Offentlige dokumenter:

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. 18.12.2009.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012) Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV. 22.06.2012.

Helsedirektoratets årlige rapport om arbeidet med å utjevne sosiale helseforskjeller. Folkehelsepolitisk rapport 2012.

Oppsøkende og utadrettet arbeid overfor ungdom utenfor opplæring og arbeid. Rapport 2009. Barne- og likestillingsdepartementet.

NOU (2009:10) *Fordelingsutvalget*.

NOU (2011:15) *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*.

NOU (2011:7) *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*.

NOU (2012:6) *Arbeidsrettede tiltak*.

Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012). Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016). Arbeidsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Folkehelseinstituttet: *Psykiske lidelser blant barn og unge i Norge*. 2010.

Forskningsrådet: *Ungdom, frafall og marginalisering*. Temanotat. Program Arbeid, velferd og migrasjon – VAM. 2013

Meld. St. 30 (2010–2011) *Fordelingsmeldingen*.

Unicef 2012: *Measuring Child Poverty. New league tables of child poverty in the world's rich countries*. Unicef Innocenti Research Centre. Report Card 10, 2012.

Socialutvalget 2012–13, SOU Alm.del Bilag 263. *En danske fattigdomsgrænse – analyser og forslag til oppørelsesmetoder – kort fortalt*.

Nordens Velfærdscenter: *Fokus på barnefattigdom*. 2013.

Eurostat:

Statistics in focus 4/2013.

Statistics in focus, 8/2013.

Basic figures on the EU, Summer 2013 edition.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2012) *NEETs. Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*.

Tidligere publiserte rapporter fra NAV

NAV's rapportserie

- 3/2013 Unge tilknytning til arbeidslivet
- 2/2013 Gradert sykmelding
- 1/2013 Arbeid eller alderspensjon? En studie av hvilke faktorer som påvirker seniorers beslutning om å fortsette i jobb.
- 1/2012 Fattigdom og levekår i Norge – Status 2012
- 3/2011 Overgang til arbeid og aktivitet blant tidligere NAV-brukere
- 2/2011 Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet
- 1/2011 Unge på arbeids- og helserelevante ordninger
- 1/2010 Kontantstøttenes utbredelse og foreldres preferanser for barnetilsyn. En studie av årskullene 1998-2008 og deres foreldre.
- 3/2009 Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring
- 2/2009 Moderne familier – tradisjonelle valg. En studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjon
- 1/2009 Hvordan vil en nedgangskonjunktur påvirke arbeidsinnvandrerne i Norge?
- 5/2008 Hva skjer etter avsluttet arbeidssøkerperiode? Overlevelsesanalyse av arbeidssøkere i en oppgangs- og en nedgangskonjunktur
- 4/2008 Geografisk variasjon i uførepensjonering 1997-2004
- 3/2008 Kven går av med AFP?
- 2/2008 Tidligere arbeidssøkere ett år etter NAV. En oppfølgingsundersøkelse av arbeidssøkere som sluttet å melde seg ved NAV høsten 2006
- 1/2008 Hvordan vil pensjonsreformen påvirke pensjoneringsatferden?
- 5/2007 I arbeid etter rehabilitering og attføring?
- 4/2007 Hva foregår på legekantorene? Konsultasjonsstatistikk for 2006
- 3/2007 Endringer i fastlegenes sykmeldingspraksis. Konsekvenser for de sykmeldtes arbeidstilknytning og behov for trygdeytelser
- 2/2007 Analyse av utviklingen i statens utgifter til medisinske laboratorie- og radiologiske undersøkelser – En oppfølgingsanalyse
- 1/2007 Pensjonsreform på trappene. Hva vet befolkningen om pensjon?
- 1/2006 Kvalitetsundersøkelse av saksbehandling i barnebidragssaker

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5
St. Olavs plass
0130 Oslo

TRYKK: 07 Media AS
ISBN 978-82-551-2345-3

